

Universidad Nacional de La Plata

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Instituto de Relaciones Internacionales

Juan Alberto Rial

**La participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la
Paz de las Naciones Unidas desde el advenimiento de la Democracia
hasta la 2011**

Tesis de la Maestría en Relaciones Internacionales

A la Universidad Nacional de La Plata, por formarme y permitirme soñar.

A mis compañeros del Instituto, por el aliento.

A Norberto, por el empuje.

A Ángel, por la guía, el acompañamiento y la palabra justa.

Y, finalmente, a Verónica y a Ámbar, por la paciencia, la dulzura, la inspiración y el amor.

PARTE I

INTRODUCCIÓN

Podemos decir que el punto de partida de la discusión transita, en una primera instancia, por el cuestionamiento de uno de los pilares de la escuela realista, que parte del paradigma guerra/paz, del cual el mundo se encuentra preso. De hecho, el puntapié inicial nos señala el contexto global, en lo estratégico, está signado por la incertidumbre, dado que (entre otros motivos) el mismo es el escenario donde participan numerosos actores, muchos de ellos, no estatales (independientemente de que el Estado siga siendo la unidad de análisis fundamental). Entendemos que el escenario global, y en su marco, el contexto regional, son susceptibles de ser analizados aplicando una teoría sistémica de las relaciones internacionales, partiendo de la idea básica de que su valor

“ha derivado de la conceptualización que se dice que ofrece a fin de evaluar la capacidad de las estructuras alternativas para cumplir varias funciones. Tales estructuras, como lo han observado muchos autores, pueden incluir agentes no estatales tales como alianzas, empresas multinacionales, organizaciones religiosas y otros grupos que, en su configuración y alcance, trascienden las fronteras del Estado”.¹

Desde una perspectiva más general, Robert Lieber afirma que *“El análisis de sistemas es realmente un conjunto de técnicas que no posee ninguna meta ideal teórica. Por contraste, la teoría general de los sistemas incluye un conjunto integrado de conceptos, hipótesis y proposiciones que (teóricamente) son ampliamente aplicables en todo el espectro del conocimiento humano”*². Consistentemente con ello, se ha dicho que *“... definimos la teoría de sistemas o la teoría general de sistemas, como un conjunto de afirmaciones acerca de las relaciones entre variables independientes y dependientes en*

¹ SCOTT, Andrew M. *The Functioning of the International System*, pág. 27, Nueva York, Macmillan, 1967.

² LIEBER, Robert J. *Theory and World Politics*. Pág. 123. Cambridge, Winthrop, 1972.

*las cuales los cambios en una o más variables están acompañados o seguidos por cambios en otras variables o combinaciones de variables...*³

Dentro de esa teoría, como disparador inicial entendemos que es de suma utilidad adoptar el concepto de “sistema mundial” para avanzar en el análisis, el cual

“... representa un intento por evaluar las relaciones de estructura y proceso dentro de los contextos contemporáneo e histórico... configura un esfuerzo, al mantenerse acorde con gran parte de los estudios de fenómenos internacionales, por franquear las tradicionales fronteras disciplinarias. Se basa en el presupuesto de que el sistema mundial contiene una serie de subsistemas⁴ político-militares, económicos, culturales interdependientes y que es difícil, sino contraproducente, examinar, por ejemplo, modelos de interacción política y económica aislada.”⁵

El análisis del sistema mundial requiere que se proceda a la identificación y análisis de los ritmos y ciclos de los procesos del sistema. Es por ello que el concepto nos resulta de suma utilidad, dado que nos permite abordar el contexto global de la Guerra Fría, la finalización de la misma, y la emergencia del mundo post 11 de setiembre en clave de cooperación y conflicto, con las repercusiones que todo ello trajo en América del Sur. La lectura de los efectos de tales ritmos y ciclos ha influido de manera cardinal en la visión que nuestro país tiene con respecto al rol de la herramienta central de nuestra tesis, que son las Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas. Todo ello en el contexto de incertidumbre estratégica que el siglo XXI nos plantea (el cual será abordado en el capítulo I), en virtud a que ya el sistema internacional de fines del siglo XX nos muestra que

³ DOUGHERTY, James F. y PFALTZGRAFF, Robert J. (hijo), obra citada, pág. 147.

⁴ Nosotros optamos por el concepto de “Niveles del sistema”, porque en ellos participan la totalidad de los actores del sistema. Subsistema, a los fines de este trabajo, tiene otra concepción, que más adelante daremos.

⁵ DOUGHERTY, James F. y PFALTZGRAFF, Robert J. (hijo), obra citada, pág. 176.

“miles de agentes introducen acciones en el escenario internacional al mismo tiempo, y esas acciones se desvían, suman y combinan de diversas formas entre sí... En un proceso sumatorio no dirigido, el comportamiento de los agentes individuales es deliberado, pero el proceso como un todo no conoce fin alguno y no está bajo ninguna dirección general... Un proceso que sólo está en parte bajo control no se vuelve inmóvil porque el elemento de control haya cesado de ser adecuado, sino más bien continúa funcionando y produce resultados de los cuales sólo algunos son deliberados”⁶.

Esto es lo que caracteriza al sistema de fines del siglo XX, que de acuerdo a algunos analistas, por primera vez desde el Tratado de Westfalia en 1648 hasta la Segunda Guerra Mundial, deja de ser un sistema eurocéntrico para transformarse en uno internacional global, ello de la mano con la difusión global de la tecnología. La modernización, a la postre, en este contexto, produce efectos dobles como *“la emergencia de ciertas formas de interdependencia dentro del sistema internacional”*. En la misma verificamos la existencia de una relación directamente proporcional entre la profundidad de la interdependencia y la posibilidad de una crisis, dado que *“la interdependencia no sólo da origen a la crisis y a diversas formas de vinculación, también aumenta el potencial de que cualquier parte manipule una crisis para sus propios fines internos o de política exterior.”*⁷

Consistentemente con ello, se tendrá en cuenta el ejercicio y el despliegue de poder por parte del principal actor del orden mundial en nuestra región, a saber, Estados Unidos⁸, que en el contexto de la Guerra Fría interfería entre los actores centrales de América del Sur a los efectos de impedir que los mismos actuaran a partir de una agenda común que permitiera potenciar sus recursos y atributos, más teniendo en cuenta la lectura que

⁶ SCOTT, Andrew M. The Logic of International Interaction, International Studies Quarterly, 21, N° 3 (setiembre de 1977).

⁷ MORSE, Edward. Modernization and the Transformation of International Relations. Nueva York, The Free Press, 1976, págs. 14 y 130.

⁸ Identificada, a principios del siglo XXI, como una potencia cuyo rol como hegemónica se desmorona, en el entendimiento de que una potencia hegemónica lo es por la capacidad que tiene de definir las reglas de juego geopolítico, saliéndose con las suyas casi siempre, simplemente mediante la presión política sin tener que recurrir al uso de la fuerza activa. A pesar de lo atractivo del concepto, no entraremos en mayores análisis por ser ajeno al objetivo de nuestro trabajo. WALLERSTEIN, Immanuel. Un mundo incierto, pág. 14. Libros del Zorzal, Buenos Aires, Argentina, 2005.

Washington hacía del rol que el hemisferio cumplía en dicho contexto⁹, en clave estratégico militar en su enfrentamiento con la Unión Soviética. En este punto podemos recuperar el concepto de “sistema mundial” usado por Immanuel Wallerstein, para quien es de importancia fundamental la relación que tiene la división del trabajo entre el centro y la periferia, y la concentración o difusión del poder respecto de estados más o menos dominantes.

La guerra de Malvinas produjo una ruptura en la agenda para los países de la región. La naturaleza “intermística” (en la concepción de Rosenau¹⁰) de la decisión de la Junta Militar en Buenos Aires al recurrir a la fuerza en su diferendo por el Atlántico Sur con Gran Bretaña, el rol cumplido por los Estados Unidos durante el mismo, y la percepción que, del mismo, hicieron los países de la región (principalmente, Brasil) cambiaron el contexto, y con ello, la agenda y la naturaleza de la misma entre los actores. La implosión que la dictadura argentina sufrió por la derrota militar (quizás la principal causa del retorno de la democracia a nuestro país), el discreto apoyo que desde Brasilia recibió la Casa Rosada durante el enfrentamiento con Gran Bretaña, llevó a que el conflicto dejara de ser el rector de la agenda bilateral, ahora sí caracterizada como de cooperación¹¹.

La pérdida relativa de interés estratégico que la región tuvo con la terminación de la Guerra Fría, ello profundizado por los atentados del 11/9 que modificó de manera

⁹ Allí se visualizaba el régimen que Estados Unidos impuso al hemisferio durante la Guerra Fría, ofreciendo recompensas para alentar el comportamiento cooperativo. Ver DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L. *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, pág. 183.

¹⁰ ROSENAU, James. *Toward the study of National and International Linkages*”, en *Linkage Politics: Essays in the Convergence of National and International System*, New York, Free Press, 1969)

¹¹ Recordamos que “... la cooperación representa la condición en la cual todos los agentes que participan toman medidas para adaptar su comportamiento a las necesidades de otros por medio de un proceso de coordinación política... la cooperación es política por naturaleza porque exige ajustes, por parte de los participantes, a las necesidades e intereses respectivos. De allí que la cooperación no asegure que el conflicto esté ausente de la relación. Por el contrario, la cooperación configura ya una reacción a un conflicto existente, o parte de un esfuerzo para eludir un conflicto futuro...” KEOHANE, Robert. *Después de la Hegemonía. Cooperación y Discordia en la Política Económica Mundial*. GEL, Buenos Aires, 1988, pág. 32. Las experiencias en América del Sur con la emergencia de la democracia, tales como MERCOSUR, Comunidad Suramericana de Naciones y las posterior UNASUR, marcan los campos de cooperación entre actores que durante gran parte de la Guerra Fría tenían al conflicto como el rector en sus relaciones.

sensible el orden mundial, terminó con diversos potenciales conflictos entre Argentina y Brasil en la dimensión estratégico – militar, abriendo las puertas a la cooperación en muchos tópicos de lo económico – comercial en un primer momento, en lo político – diplomático después, y en algunas cuestiones estratégico – militares hoy.

Así, con el análisis del sistema mundial en cuyo contexto es pertinente el concepto de “régimen internacional” como “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los agentes en un área temática dada”¹², o para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional. A partir de dicho concepto abordaremos el análisis del principio¹³ que prohíbe del uso o de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales¹⁴, como un régimen internacional de tipo formal¹⁵ (con la consagración gradual, iniciada en las Conferencias de La Haya de 1899 y de 1907, el Pacto de Versalles hasta su institucionalización en la Carta de las Naciones Unidas): fue bajo ese régimen que se había convenido (durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial) que la ONU, en tanto existiera el denominado “Consenso de los Grandes”, sería quien conduciría la “acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”¹⁶ empleando para ello las fuerzas que los miembros pondrían a su disposición en base a convenios negociados entre el Consejo de Seguridad y miembros individuales o grupos de miembros de la organización. El fracaso de las negociaciones tendientes a concluirlos con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por los conflictos que enfrentaban a los mismos en el inicio de la Guerra Fría, privó a la

¹² KRASNER, Stephen, *Strutural Causes and Regime Consequences: Regimes*. Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1985, pág. 1.

¹³ En este caso, la calificación jurídica se corresponde con la denominación que la teoría le da, ya que Krasner se refiere a los principios como las “creencias de hecho de hecho, causa y rectitud”. KRASNER, Stephen, obra citada, pág. 2.

¹⁴ Recordemos que “... las normas aparecen como patrones de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalentes para hacer o poner en práctica las elecciones colectivas.” En KRASNER, Stephen, obra citada, pág. 2.

¹⁵ Recordemos que los regímenes pueden ser formales por naturaleza o en arreglos informales. Los primeros de ellos resultan de la legislación de las organizaciones internacionales. DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert. L, obra citada, pág. 180.

¹⁶ Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

organización de la herramienta prevista en 1945 ante las situaciones que ponían en movimiento el capítulo VII¹⁷. Ello llevó a la aparición de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en 1948, en base a un nuevo régimen internacional, esta vez, de tipo informal, concluido por los principales actores del orden mundial (los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en base a propuestas efectuadas por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Trigvie Lie¹⁸).

Se definen el contexto global y el regional, teniendo en consideración la relación existente entre el concepto de “sistema” (ya explicitado arriba) y el de “sistemas menores o subsistema” que nos da John Burton, quien señala que

“Mientras el subsistema es un sistema en sí mismo, que puede ser aislado (si bien en el aislamiento su importancia funcional no siempre será evidente), un nivel del sistema se refiere a un complejo de relaciones que comprenden todas las unidades en dicho nivel. Los sistemas tienen diferentes rasgos en diferentes niveles.”¹⁹

En tal sentido, el sistema – mundo daría el marco del sistema propiamente dicho, y el contexto regional actuaría como subsistema o sistema menor. Dicho subsistema regional implica que *“un Estado, o dos o más estados próximos y en interacción que tiene (o tienen) algunos vínculos étnicos, lingüísticos, culturales, sociales e históricos comunes y cuya sensación de identidad a veces se ve incrementada por las acciones y actitudes*

¹⁷ Es pertinente e ilustrativo de lo sucedido en este tópico, recordar lo señalado por Krasner con respecto a los regímenes, al indicar que los mismos “pueden plantearse hipotéticamente como un conjunto de factores intermedios o “variables intervinientes” que están entre el paisaje de la política internacional, incluida especialmente la distribución del poder, por un lado, y el comportamiento concreto de las entidades básicas, sean agentes estatales o no estatales, por el otro. KRASNER, Stephen, obra citada.

¹⁸ En tal caso, la OMP aparece como una forma de adaptación del régimen al nuevo estado de cosas, ante el resultado del incumplimiento de los actores centrales con los compromisos previamente asumidos. Krasner sostiene, en este aspecto, que “... los regímenes pueden asumir vida propia, una vida independiente de los factores causales básicos que, ante todo conducen a su creación... una vez que los regímenes se crean, ellos mismos pueden alterar la distribución del poder entre las entidades que originariamente los formaron, o los cambios en el equilibrio de poder pueden no ser reflejados inmediatamente en la estructura y funcionamiento del régimen...” KRASNER, obra citada, pág. 357.

¹⁹ BURTON, J.W. Systems, States, Diplomacy and Rules. Cambridge, Cambridge University Press, England, 1968.

de los estados que están fuera del sistema”²⁰ Puede identificarse, a los fines de observar cuál es la fisonomía de los subsistemas, que se organizan en torno a cuatro variables:

1. “La naturaleza y el nivel de cohesión o el “grado de similitud o complementariedad en las propiedades de las entidades políticas que se toman en consideración y el grado de interacción entre estas unidades”.
2. La naturaleza de las comunicaciones dentro de la región.
3. El nivel de poder en el subsistema, con el poder definido como la “capacidad presente y potencial y la disposición de una nación a alterar los procesos de toma de decisiones internas de otros países de acuerdo con sus propias políticas”.
4. La estructura de relaciones dentro de la región.”²¹

Para mayor abundamiento, podemos aseverar que la región se configura como un subsistema en virtud de que

*“las condiciones necesarias y suficientes para un subsistema regional incluyen: regularidad e intensidad de las interacciones, de manera que un cambio en una parte afecte a las otras partes; proximidad general de los agentes; reconocimiento interno y externo del subsistema como distintivo, e incorporación de por lo menos dos, y probablemente más agentes del subsistema”.*²²

Lo determinante, en esta tesis, de la identificación del subsistema del cual nuestro país hace parte, tiene que ver con la influencia que la pertenencia al mismo tiene en la configuración de la política exterior de los estados que son miembros centrales o periféricos de dicho subsistema.²³

Tras ello, el siguiente paso en nuestro derrotero es la explicitación de la herramienta en cuestión (las Operaciones de Paz), para identificar la relevancia que su utilización ha tenido para la Argentina desde el advenimiento democrático en 1983, los diferentes enfoques que tal utilización tuvo durante las distintas administraciones, y cómo ella ha

²⁰ CANTORI, Louis J. y SPIEGEL, Steven L. The International Politics of Regions: a comparative Approach, pág. 607, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1970.

²¹ CANTORI, Louis J. y SPIEGEL, Steven L., obra citada, págs. 7 y 20.

²² THOMPSON, William R. The Regional Subsystem: a conceptual explication and a propositional inventory. International Studies Quarterly, pág. 101, 17, N° (marzo de 1973), N° 1

²³ DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L., obra citada, pág. 176.

permitido al país participar del proceso de toma de decisiones siendo parte activa de las previsiones que el régimen le ponía a su disposición por la asunción de las obligaciones que, como contrapartida, demandaba. De dicho abordaje podemos derivar la existencia o no de beneficios, discusión en la que entraría a tallar el concepto de “interdependencia”, que “... refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países...”²⁴, la cual siempre acarrea costos “... dado que la interdependencia restringe la autonomía pero es imposible especificar a priori si los beneficios de una relación excederán los costos. Este dependerá de los valores de los agentes tanto como de la naturaleza de la relación.”²⁵

Los dos ejes centrales en el tratamiento del tema de la tesis podemos situarlos en los estudios realizados sobre cuestiones de seguridad colectiva que explican el surgimiento de las Operaciones de Mantenimiento de Paz, así como aquellas que abordan el estudio de la política exterior argentina reciente. Ello sin dejar de considerar la relevancia lógica que, para nuestro estudio, tienen la identificación y descripción del contexto global y del contexto regional, lo cual se hará utilizando un abordaje sistémico, con la construcción teórica pertinente y el recurso a los autores que nos permitan una cabal exposición de los mismos.

En materia de Seguridad Colectiva y Operaciones de Mantenimiento de la Paz, tenemos los estudios genéricos y específicos hechos por jusinternacionalistas, entre los que podemos destacar la obra de Antonio Remiro Brótons, *Derecho Internacional* (Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007), Hortensia Gutiérrez Posse, *Moderno Derecho Internacional y Seguridad Colectiva* (Buenos Aires, Zavalía, 1995) y de Estanislao Zawels, *Hacia un Sistema de Seguridad Colectivo para el Siglo XXI. El Consejo de Seguridad de la ONU en la década del 90* (Buenos Aires, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, 2000). Ellos nos permiten abordar el contexto fáctico e institucional que gestó a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ante la ausencia de la firma de los convenios previstos en el art. 43 de la Carta, el desarrollo y la progresiva complejización de las OMP, así como la aparición, tras la caída del Muro de Berlín, de

²⁴ KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph. Poder e Interdependencia, pág. 22. La Política mundial en transición. Nuevohacer. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988, Buenos Aires, Argentina.

²⁵ KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph. Obra citada, pág. 23.

las OMP de Segunda Generación. Aquí nos pueden ser de utilidad, como articuladores del sistema mundial, el régimen y las adaptaciones del mismo, obras (entre otras) como las de Mariano Bartolomé “*La Seguridad Internacional post 11-S. Contenidos, debates y tendencias*” (Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2006) y “*Seguridad y Defensa en Tiempos del Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile*” (Buenos Aires. Centro Naval, Instituto de Publicaciones Navales y Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, 2010).

Por otro lado, hay estudios hechos por autores argentinos sobre el perfil que nuestro país tiene en tales operaciones, como la reciente complicación hecha por Tomás Várnagy titulada “*Operaciones De Paz De Naciones Unidas*” (Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional, 2011) y la más antigua, aunque no por ello menos pertinente, “*Las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Una aproximación desde el Derecho Internacional*”, escrita por José Alejandro Consigli y Gabriel Valladares (Buenos Aires, CARI, 1997).

Finalmente, detalles de la implicación argentina en operaciones concretas, cercanos a los que podemos aspirar encontrar en documentos, los encontraremos en publicaciones producidas por el Ejército Argentino, tales como “*Soldados Argentinos por la Paz. La contribución del Ejército Argentino a la solución pacífica de los conflictos internacionales*” (Buenos Aires, Ejército Argentino, 1998) y “*Cascos Azules Argentinos. Desde 1958 construyendo la paz...*” (Buenos Aires, Ministerio de Defensa – Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2005).

El segundo de los ejes mencionados es el de la política exterior argentina en los años recientes tenemos autores y obras diversas de las cuales servirnos. Entre ellas, los últimos tomos (XIV y XV) de *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* dirigidos por Andrés Cisneros y Carlos Escudé y por Carlos Escudé respectivamente (Buenos Aires, Nuevohacer – Grupo Editor Latinoamericano, 2000), *El viraje del Siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el Mundo*, de Mario Rapoport (Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2006) y por supuesto, *Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*, compendiada por Alejandro Simonoff (La Plata, EDULP, 2010).

El punto de encuentro entre ambos ejes, así como las conclusiones que del mismo cabe sacar, corren por cuenta del desarrollo del trabajo de Tesis.

Capítulo I

El Contexto global.

La caída del Muro de Berlín como consecuencia de la finalización de la bipolaridad, permitió la emergencia de la etapa de la actual “globalización” de la economía, la cual presenta una posibilidad única en la historia, que es la de ofrecer las herramientas necesarias para posibilitar el progreso de la humanidad en su conjunto (los flujos financieros, la deslocalización de las empresas, las transferencias de capitales y el alto grado de sofisticación y accesibilidad de las comunicaciones), pero también habilitó un mayor abanico de posibilidades a los sectores de mayor poder económico, razón que explica la acentuación de la desigualdad socioeconómica. Este proceso no está geográficamente localizado, fluyendo libremente, y siendo una característica casi natural del proceso de globalización que señalábamos.

Esta profundización de la concentración de la riqueza y el fortalecimiento del proceso de globalización ha ido de la mano de un proceso paralelo de debilitamiento del Estado-Nación (aunque sin ser un proceso de suma cero) dado que la globalización, en lo político, contó con la visión de la victoria absoluta del capitalismo²⁶ y una visión casi mesiánica de la necesidad de que el Estado apareciera como una figura prescindente a nivel social, dejando ese espacio a la “mano invisible del mercado” que llevaría a un situación de equilibrio que sentaría las bases de una regulación casi “natural y mágica”. Todo ello fue vivido en carne propia en la década de los ’90, en el Sur, y aunque no nos fue impuesta (a pesar de la Iniciativa para las Américas) la sufrimos palmariamente con la crisis de diciembre de 2001, donde las bases mismas del tejido social se vieron sacudidas.

Ese debilitamiento del Estado-Nación no fue un fenómeno privativo de nuestra región. Fue una receta seguida de manera espontánea o de manera “inducida” (se ha tratado de la receta infalible recomendada por el Fondo Monetario Internacional desde su creación en Bretton Woods, en julio de 1944, con los “ajustes recesivos”) a nivel global y

²⁶ El consabido “fin de la historia” preconizado por Francis Fukuyama en 1992, en “El fin de la Historia y el último hombre”.

produjo la erosión del mismo como estructura primaria para la resolución de los conflictos, como sujeto primario e ineludible de las relaciones internacionales. Gran parte de las premisas elementales sostenidas por el Capitalismo, el modelo de vida triunfante y “alternativa única”, conforme la visión occidental de la década de los ’90, a saber: los derechos humanos básicos, las garantías individuales, la seguridad y la defensa, requieren del espacio jurídico que les brinda el Estado-Nación. No se trata de una simple base geográfica para el goce de los mismos, sino que se trata también del garante último de ellos.

El actual fenómeno de la “globalización” se presenta como un proceso donde la mundialización y las personas físicas separadas y consideradas de manera individual se vinculan casi sin intermediación. En el medio de esa relación entre los centros de poder y los individuos surge una brecha que trata de ser ocupada por un Estado-Nación que ahora carece de muchos de los atributos que tenía antes de la emergencia de dicho proceso. Pero ese intento del Estado-Nación por ocupar ese espacio no lo tiene en solitario: también participan del mismo otros actores, que en muchos lugares actúan como verdaderos sustitutos de las ausentes o inexistentes estructuras estatales.

El mayor peso específico de los “nuevos actores” ahonda la fragmentación de un escenario que ya se encontraba muy fragmentado (recordemos la emergencia, tras la Segunda Guerra Mundial, de sujetos no estatales, como las organizaciones internacionales, los pueblos, los individuos, la humanidad) aunque era más “previsible”, con la novedad de que el escenario de lucha por el poder ve multiplicado a los contendientes.

Esa previsibilidad se materializaba en el hecho de que antes de la implosión de la Unión Soviética, la regla era la certeza: se podía prever la respuesta del rival. El escenario internacional es mucho más polimórfico, proteico e incierto de lo que nunca fue, lo que dificulta la comprensión del mismo y hace en extremo complicado tomar decisiones políticas, sean estas domésticas o no.

Esa “incertidumbre” con respecto al escenario internacional, y la multiplicación de actores con peso en el mismo, muchos de los cuales no era muy conocidos, siendo “perturbadores inesperados en algunos casos, imprevisibles en otros”²⁷.

Y en referencia a la lucha de poder a nivel global, se torna imprescindible dilucidar quiénes lo materializan. Dicha lucha por el poder, más los desequilibrios que la globalización genera son la causa de mucha inestabilidad e incertidumbre política, fundamento mismo de la “incertidumbre estratégica”, la que se halla estrechamente vinculada con las desigualdades sociales, las “nuevas amenazas”, el debilitamiento del Estado-Nación y la demanda de la sociedad de generar proyectos solidarios con objetivos convocantes (verbi gracia, los ofrecidos por las creencias religiosas).

Este es el contexto en el que se nos corporiza la “incertidumbre estratégica”, cabalgadura y jinete de la realidad que muestra Estados debilitados y la ausencia de un enemigo identificado, lo cual es claramente perceptible en nuestra realidad en el Cono Sur. En este escenario, la falta de un enemigo claramente identificable plantea amenazas omnidireccionales, cuyos orígenes y efectos pueden aparecer de sorpresa, de allí la dificultad de elaborar una estrategia apropiada. Dado que toda estrategia trae de por sí un grado razonable de incertidumbre, aquí es pertinente hacer la aclaración de que estamos en presencia de un grado de incertidumbre de mayor peso porque la misma reside en el terreno político, base misma del cálculo estratégico.

Se presenta como extremadamente complicado identificar claramente cuáles pueden aparecer como amenazas, y cuál, entre ellas, es principal y cuáles secundarias. Es ineludible, entonces, hacer cálculos estratégicos sin un enemigo determinado, lo cual se presenta como un cambio fundamental en la historia reciente de la estrategia. Tal como se escribió

“...La probabilidad de una paz general o duradera entre grupos étnicos, Estados o naciones es remota. Como muestra la propia experiencia humana, el final de una guerra (caliente o fría) genera las condiciones para otra. <Una de las partes consustanciales al ser humano – según la conclusión de una comisión de psiquiatras- ha de ser siempre la búsqueda de un enemigo en el que personificar temporal o permanentemente aspectos de los que renegamos

²⁷ TELLO, Ángel “*La incertidumbre estratégica*” en “Seguridad y Defensa en Tiempos del Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile”, Mariano Bartolomé (Compilador), Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), Universidad Nacional de la Defensa (NDU), Washington, Estados Unidos, 2010.

en nosotros mismos.> La teoría de la distintividad, la teoría de la identidad social, la sociobiología y la teoría de la atribución... sustentan la conclusión según la cual las raíces del odio, de la rivalidad, de la necesidad de enemigos, de la violencia personal y de grupo y de la guerra se encuentran en la psicología y en la condición humanas...”²⁸

Esa ausencia de enemigo se torna parte integrante de la doctrina, obligando a pensar un futuro abierto a todas las hipótesis de conflicto, planificando en base a dos alternativas extremas; en una de ellas, necesito todo para protegerme (hipótesis de máxima); en la otra, nada ocurrirá, por lo tanto, nada necesito (hipótesis de mínima). Los decisores deben encontrar el punto de equilibrio en el medio, con un fiel que defina un cuadro aproximado de riesgos, desafíos y amenazas, elaborando a partir de dicho cuadro, un pensamiento estratégico nacional así como los instrumentos que den respuesta a esta nueva situación.

Es imprescindible transitar esta senda, porque es casi irresponsable manifestar que un Estado carece de “hipótesis de conflicto”. El conflicto es parte constitutiva y natural del desarrollo de la sociedad y del crecimiento de la humanidad... no hay sociedades sin conflicto. Sin conflicto no hay movimiento ni oposición, no hay desarrollo ni crecimiento posible.

Consistentemente con esto se ha dicho que

“Las naciones, el nacionalismo y la identidad nacional son, en gran parte, producto del curso tumultuoso de la historia europea desde el siglo XV al XIX. La guerra hizo al Estado, pero también hizo a las naciones. < Ninguna Nación, en el auténtico sentido de la palabra tal como sostiene el historiador Michael Howard – podría haber nacido sin guerra [...] ninguna comunidad consciente de sí misma podría haberse establecido como un actor nuevo e independiente en la escena mundial sin un conflicto armado o sin la amenaza de uno.> Las personas fueron desarrollando su conciencia de identidad nacional a medida que lucharon para diferenciarse de otras personas con una Lengua, una religión, una historia o una ubicación distintas...”²⁹

Esa posibilidad (más o menos probable, más remota o más cercana) genera un cierto grado de “inseguridad”, la cual no es necesariamente endógena o exógena, ya que tiene

²⁸ HUNTINGTON, Samuel ¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad nacional estadounidense. Paidós. Estado y Sociedad. Edición 2004, pág. 51.

²⁹ HUNTINGTON, Samuel, Obra citada, pág. 53.

un poco de ambas, en un contexto o escenario donde (la globalización ha provocado que) las fronteras tienen una relevancia diferente a la que tenían en otra época, y en muchos casos, dichas fronteras se difuminan, en virtud a la existencia de procesos de integración regional o por el debilitamiento de las estructuras estatales a las que la globalización, de la mano de las teorías neoliberales, ha provocado.

Este nuevo escenario, tal cual lo mencionábamos más arriba, nos presenta un multipolaridad de actores de nuevo tipo (o viejos actores con atributos repotenciados) sin que los Estados hayan desaparecido. Si ello se produjera, la única certeza subsiguiente es la del caos total, dado que la mundialización imperante no propone ni proporciona una herramienta posible de reemplazo a los mismos: Naciones Unidas, por ejemplo, no está en condiciones de ejercer dicha función. Ello nos lleva a la conclusión que la existencia y fortalecimiento de los Estados, con un adecuado control territorial y con herramientas previsibles de negociación y acuerdo, disminuye los riesgos impensados e imprevisibles. La historia nos ha enseñado que la coexistencia de los Estados no es necesariamente pacífica, y siempre existen posibilidades de que se materialicen conflictos clásicos, guerras entre ellas, pero dichos conflictos armados suelen ser más predecibles, controlables y sujetos a las normas del derecho internacional (o, mejor dicho, menos alejados de las mismas) que las confrontaciones originadas en las “nuevas amenazas”.

Frente a la multipolaridad de unidades políticas o Estados (propia del corte clásico) se agrega otra dimensión (o más bien, completan la misma dimensión agregando heterogeneidad) de actores exógenos y anómicos (grupos terroristas, mafias, narcotraficantes) que producen un quiebre de entidad en el sistema clásica de cooperación y competencia. Es este el marco de la incertidumbre estratégica que lleva a la “vigilia estratégica”.

Cuando Clausewitz desarrolla el concepto de “defensiva”, en el libro VI, escribe “El concepto de defensiva es la parada y la parada implica la vigilia” (capítulo ocho)³⁰. La defensiva se caracteriza, entonces, por la “vigilia”, que a su vez es su principal ventaja.

³⁰ Ver en <http://www.clausewitz.com/readings/OnWar1873/BK6ch01.html>, consultada el 15 de enero de 2012.

Más adelante señala que los dos elementos que la componen son “la decisión y la vigilia” (capítulo veintiocho)³¹.

Así, la vigilia es una etapa en la cual se produce una suerte de inactividad en las operaciones, posibilitando un relajamiento en el quehacer de las fuerzas, materializándose como un cese temporal de las acciones de las mismas. No se identifica con la tregua, porque las hostilidades (latentes o episódicas) subsisten. La vigilia implica que las fuerzas se mantienen durante un cierto tiempo en las posiciones adquiridas o en las condiciones logradas.³² En determinadas ocasiones, se optaba por la vigilia por la ralentización de las operaciones en el teatro, o por estar en posesión de información insuficiente sobre las intenciones y disposiciones del adversario, ante una situación estratégica delicada o compleja, o por el hecho de que las fuerzas propias se encontraran en un escenario incómodo.³³

En la vigilia, las fuerzas se mantienen en una actitud de expectativa, o cediendo la iniciativa al rival, a los efectos de constatar la existencia o no de una conducta contraria a la nuestra que busca cambiar el escenario. Ello se vincula de manera íntima con la incertidumbre que provoca el futuro, que tiene como contrapartida (tal cual lo señaláramos más arriba) la dificultad que puede generarse en el proceso de toma de decisiones y en la generación de un proyecto político consistente con el escenario donde las relaciones internacionales se llevan a cabo.

La vigilia se traduce en “un conjunto de disposiciones y operaciones cuyo objetivo es mantener durante cierto tiempo el sistema político-militar en su ser y abierto al porvenir.”³⁴ En ese ínterin, la mejor opción se nos presenta en lo táctico-operacional, donde la mejor opción es contar con gran capacidad de movilidad y de alerta temprana en un escenario de incertidumbre estratégica. En este marco, la inteligencia se presenta

³¹ Ver <http://www.clausewitz.com/readings/OnWar1873/Bk6ch28.html>, consultada el 15 de enero de 2012

³² Ver <http://www.clausewitz.com/readings/OnWar1873/BK6ch01.html>, consultada el 15 de enero de 2012

³³ Ver <http://www.clausewitz.com/readings/OnWar1873/Bk6ch28.html>, consultada el 15 de enero de 2012

³⁴ Tello, Ángel. Obra citada. Pág. 15.

como una herramienta sensible y central en la planificación estratégica. ¿Por qué se hace necesario que la inteligencia sea apropiada y funcional? Recordemos una vez más lo polimórfico y heterogéneo del escenario, donde han emergido nuevos perturbadores del sistema internacional (los cuales actúan a veces bajo la protección de los Estados y, muchas otras, a pesar de los Estados) que influyen en las relaciones de competencia y cooperación de las unidades políticas en el escenario global. En dicho escenario, la economía se presenta como el eje central de los proyectos políticos, con algún grado de desprecio por el uso de la violencia,³⁵ todo ello a pesar de la “securitización” de la agenda internacional que Washington planteó a partir de los atentados del 11 de setiembre.

Este nuevo escenario demanda una adaptación al mismo, una revisión del pensamiento estratégico tradicional, y la construcción de uno que se adapte a la heterogeneidad del mismo, y a la “incertidumbre” que plantea el comportamiento futuro de los “nuevos actores”. Este cuadro demanda, en la dimensión estratégico-militar, un diseño de Fuerzas Armadas con estructuras flexibles y combinables y con capacidades de interoperatividad que le garanticen la integración con otras fuerzas del mundo y de la región. En este escenario, ante esa demanda que pide una respuesta por parte de las Fuerzas Armadas, aparece como una herramienta ineludible profundizar la participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, donde el contacto permanente con Fuerzas Armadas de los lugares más variados del mundo permiten una puesta a punto contacto, en materia de equipamiento y de entrenamiento, que hace de esa interoperatividad y flexibilidad características más fácilmente asequibles (pensemos, en ese aspecto, la relevancia de la experiencia de MINUSTAH, donde la mayoritaria presencia de países del Cono Sur expresan las posibilidades concretas y reales de integración futura, o la presencia argentina en UNMIK). Pero no es menos cierto que, a pesar de la relevancia que esta función cumple para las Fuerzas Armadas y para la defensa, como herramienta de la política exterior, no puede limitarse a las FF.AA. a dicha tarea, ni presentarse como la más importante para ellas.

Pensamos, en este tópico en particular, que el escenario influyó (como lógicamente debe suceder) de manera directa en lo que es la fisonomía actual de las Fuerzas Armadas

³⁵ Aunque las naciones capitalistas no lo consideran como el método normal de relacionamiento entre los Estados.

argentinas, en sus funciones esenciales y secundarias desde un punto de vista legal, y las funciones que – efectivamente - realiza así como los medios de los cuales dispone.³⁶

Ahora bien... ¿Cómo podemos razonablemente relacionar los serios problemas que presenta el nuevo estado de cosas con las Operaciones de Paz de Naciones Unidas?

Así hemos visto que

“... la mayor parte de las tensiones en el campo internacional, en el nuevo milenio, provienen del impacto de la globalización económica mundial y –al mismo tiempo- de la fragmentación política como en los casos de la Unión Soviética y Yugoslavia, y surgen conflictos por situaciones económicas y políticas, o por odios étnicos, tribales, culturales y/o religiosos. El terrorismo es la manifestación de la intersección de estas fuerzas en un momento en que el sistema mundial está en un período de reajuste, sumado a que los países en desarrollo enfrentan problemas de cambios e inestabilidad. La posguerra fría configuró una situación mucho más compleja y problemática, con lo cual se experimenta un rápido crecimiento de nuevos conflictos intraestatales, en donde los Estados han dejado de cumplir con su función de monopolizar la coacción legítima, y se convierten en santuarios de terroristas, del crimen organizado, y del tráfico de personas y drogas.”³⁷

El contexto descripto y desarrollado en este capítulo plantea a la comunidad internacional en general y a la ONU puntualmente innumerables desafíos, entre los que encontramos el llamado “síndrome del Estado fallido”, quizás una de las principales fuentes de la inseguridad e inestabilidad internacional, especialmente a nivel regional, como lo demuestra el caso de Haití. Así transitamos de lo tradicional (interestatal) a lo no tradicional (intraestatal).

³⁶ Volveremos sobre este punto en particular en el siguiente capítulo relacionado con el contexto regional, dado que entendemos que el cambio más profundo lo experimentó el Cono Sur, y por lo tanto nuestro país, a partir del advenimiento de la democracia (en nuestro país, explicada por el agotamiento político del Proceso de Reorganización Nacional así como por el fortísimo impacto que, sobre las Fuerzas Armadas, tuvo la derrota en Malvinas). La consolidación de la misma en América del Sur trajo consigo la paulatina desactivación de la mayoría de las “hipótesis de conflicto” que visualizaban al vecino cercano como principal amenaza (caso Argentina – Brasil, Argentina – Chile, por mencionar las más relevantes), y un cambio de las mismas por escenarios de cooperación que se institucionalizaron, por ejemplo, en el MERCOSUR y la actual UNASUR. Ya estaban los procesos tendientes a la formación del MERCOSUR cuando se produjo el “shock” que significó una bisagra en el escenario internacional que fue la Caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética.

³⁷ VÁRNAGY, Tomas. DEL INFORME BRAHIMI A NEW HORIZON, en OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS, PÁG. 38, – Autores Varios, Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional, 2011

El nudo de la relación entre el escenario y las Operaciones de Paz se manifiesta en la transformación que vienen sufriendo las misiones de paz³⁸. Las misiones tradicionales³⁹ se constituían por la previa existencia de conflictos entre Estados nacionales. Una vez que las operaciones militares que enfrentaban a los beligerantes llegaban a un *impasse* y mediando la común aceptación de la intermediación de las Naciones Unidas, se desplegaban en el terreno las OMP.

Pero hoy en día han aumentado las misiones que no responden a esa fisonomía, dado que la multiplicación de los conflictos intraestatales ha producido un cambio fundamental en cómo las fuerzas de paz son hoy empleadas. Esto tiene una directa relación, como hemos visto en el desarrollo de este capítulo, con la Caída del Muro de Berlín, que ha abierto esta “Caja de Pandora” dentro de la cual esperaban agazapadas numerosas tensiones de índole doméstica que el conflicto Este – Oeste había logrado ahogar o minimizar. La génesis de esta tendencia podemos identificarla, tal cual lo dijéramos más arriba, en un escenario político y social que está caracterizado por una crisis de legitimidad de la autoridad estatal tal como la hemos conocido hasta hoy. Esta situación la encontramos en numerosas comunidades políticamente organizadas, y podríamos expresarla en la generación de un proceso de transferencia de la lealtad de los ciudadanos para con el Estado hacia otras entidades de carácter no-estatal (tribus, grupos étnicos, bandas criminales) que se presentan para cuestionarle al Estado el monopolio legítimo de la fuerza.

La pregunta que se nos presenta a continuación, a los efectos de identificar la influencia que el cambio del escenario tuvo sobre las Operaciones de Paz, es: *¿Quiénes libran los conflictos que dan origen a estas operaciones?*

Podríamos afirmar que, en muchos espacios geográficos, el Estado ha perdido ese monopolio de la violencia organizada⁴⁰ del cual habláramos antes, de acuerdo al paradigma de Clausewitz. En la visión tradicional sobre la conducción de las acciones

³⁸ En este punto seguiremos las reflexiones de PISSOLITO, Carlos – MISIONES DE PAZ ANTE UN NUEVO DESAFÍO, pág. 143 en OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS – Autores Varios, Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional, 2011

³⁹ Tal como veremos en el Capítulo IV, donde hablaremos en términos genéricos de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

⁴⁰ Se presenta el ya mentado “síndrome del Estado Fallido”.

militares, se espera que las mismas sean ejercidas por el Estado y que la población sea mantenida al margen de las mismas⁴¹.

Tal monopolio es cuestionado por diversidad de actores, entre los que encontramos a las alianzas regionales y organismos internacionales y, por otro lado, a bandas criminales, organizaciones terroristas, crimen organizado, narcotráfico, etc. Independientemente de las valoraciones que uno pueda hacer al respecto (si por un lado son, a priori, positivos, en tanto los otros son negativos) es evidente que ambos intervienen decididamente tanto en la solución como en la profundización de los conflictos actuales.

Una de las características fundamentales de estos escenarios es la dificultad de encuadrar a las partes en conflicto con liderazgos claros y lograr que los eventuales acuerdos que se logren suscribir sean debidamente respetados. Es por ello que no es posible garantizar la estabilidad hasta tanto no se consolide el cese del fuego en un proceso largo que involucra numerosas acciones que deben terminar con la implementación efectiva de programas de desarme, desmovilización y reinserción de los grupos armados⁴².

Las operaciones de paz se han amoldado a esta evolución de los acontecimientos, y así han buscado remediar una gama cada vez mayor de problemas, transformándose por ello en multidisciplinarias. Aquí identificamos el tránsito de las Operaciones de Paz de tradicionales a complejas⁴³. En las complejas no se persigue, simplemente, una mera solución militar, ya que el uso de la fuerza aparece como insuficiente para restaurar la legitimidad del Estado. Dicha restauración de la legitimidad del Estado se presenta como problema cardinal a ser resuelta en la mayoría de las operaciones de paz en desarrollo.

⁴¹ Entre otros, el invalorable aporte de Clausewitz radica en sentó las bases intelectuales para la formulación de la doctrina de la masa de las fuerzas armadas modernas. Paralelamente, ha influido en la elaboración de las normas y usos de la guerra previstos en el Derecho Internacional actualmente vigente, a través de las Convenciones de Ginebra y de La Haya.

⁴² VÁRNAGY, Tomás, artículo citado

⁴³ A modo de ejemplo, en el momento de finalización del período de análisis de este trabajo, es decir, diciembre de 2011, de las catorce operaciones de paz en curso bajo mandato ONU, sólo cuatro podrían responder a una caracterización tradicional; mientras que otras diez podrían englobarse en la denominación de complejas

Podemos abundar en detalles y volver a los clásicos (utilizando una distinción ya efectuada por Clawsewitz). Las misiones de paz clásicas se pueden identificar, por su magnitud y trascendencia operacional, con un campo de conducción que puede caracterizarse como táctico. Sin embargo, las Operaciones de Paz de Nueva Generación o Complejas⁴⁴ quedan colocadas en el campo estratégico, por su propia complejidad y carácter multidisciplinario. En virtud de fenómenos tales como el denominado “cabo estratégico”⁴⁵ y el “efecto CNN”⁴⁶, que multiplican con consecuencias imprevisibles cualquiera de sus acciones sobre el terreno, transformándolas en hechos mediáticos de alcance mundial. Podríamos evaluar a, cada una de estas variables, como “costos posibles” a ser pagados por los Estados y las Organizaciones implicadas en las OMP.

La naturaleza de las operaciones en las cuales nuestro país está implicado, así como las razones, los costos y los beneficios provenientes de las mismas, será objeto de análisis a lo largo de este trabajo.

⁴⁴ Haremos la debida distinción y clasificación de las Operaciones de Paz en el Capítulo IV.

⁴⁵ La noción del “cabo estratégico” es fruto del trabajo del General Charles Krulak (Infantería de Marina de los EE.UU.) y sirve para graficar la complejidad de la situación que en la actualidad enfrenta toda fuerza militar, dado que por un lado se encuentra ante la obligación de desarrollar un amplio abanico de operaciones (desde la ayuda humanitaria, las misiones de paz y la guerra convencional), y por el otro lado está la necesidad de que todos sus líderes militares (desde general al cabo), estén preparados para tomar decisiones importantes en el campo de combate, aun con poco tiempo disponible.

⁴⁶ El “efecto CNN” afirma que el desarrollo de medios masivos de comunicación (en particular, aquellos que transmiten contenidos en vivo las 24 horas tiene un impacto directo en las decisiones de política exterior de los Estados). Ello se ejemplifica con los sucesos de la Plaza Tian’anmen que produjeron una inmediata condena mundial y los enfrentamientos en Mogadiscio que decidió al Presidente de los EE.UU. a retirar sus fuerzas de Somalia. Tal es el grado de influencia que tiene que muchos han catalogado a CNN como el “sexto miembro permanente” del Consejo de Seguridad.

Capítulo II

El contexto regional

En lo relativo al contexto regional, nos resulta relevante la evolución del vínculo bilateral Argentina – Brasil, dado que desde la Guerra del Paraguay hasta los inicios del siglo XXI, la primera hipótesis de conflicto para Brasilia era Argentina⁴⁷, y para Buenos Aires era Brasil. En torno a esa hipótesis estructuraban sus respectivas políticas de Defensa. Tal formulación fue determinante en el relacionamiento que estos dos países tenían con los demás vecinos del Cono Sur. A su vez, un dato de mucho peso ha sido el rol cumplido por los EE.UU., distanciando a Argentina y Brasil cuando se iniciaba algún proceso de entendimiento para evitar la formación de un eje de poder contestatario en América del Sur. La desarticulación de dicha hipótesis, oficializada mucho después de que realmente se adoptara, modificó sensiblemente el escenario subregional. El posible conflicto se convirtió en confluencia, y Argentina y Brasil se transformaron en socios en el marco de los principales procesos de integración regional, los cuales se iniciaron con el advenimiento de la democracia pero se profundizaron y multiplicaron tras los atentados del 11 de setiembre de 2001 y la pérdida de valor estratégico que, para los Estados Unidos, presentaba la región. En el caso de Brasil, la adaptación al nuevo estado de cosas llevó, por ejemplo, a plantearse la necesidad de efectivizar la ocupación de la Amazonia, y a modernizar su aparato militar ante los riesgos que corrían sus recursos naturales. En el caso de Argentina, la desaparición de ese hipotético rival militar llevó a que la principal misión de las Fuerzas Armadas argentinas apareciera difuminada⁴⁸, encontrando en las Operaciones de Paz un reemplazo dinámico de la misma. Aquí una breve evolución de dicho vínculo.

⁴⁷ Para Brasil, Argentina ya no es su principal enemigo. En Diario Clarín, 3 de setiembre de 2002. <http://edant.clarin.com/diario/2002/09/03/i-02401.htm>. La nota refiere a las discusiones en torno al contenido del Decreto 5484 del 30 de junio de 2005, Política de Defensa Nacional. Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm

⁴⁸ Ello se visualiza claramente en el Decreto 1714/2009, Directiva de la Defensa Nacional. Ver http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1714-2009.html Allí se manifiesta que “...El escenario sudamericano en materia de defensa experimentó en el transcurso de los últimos VEINTICINCO (25) años trascendentes transformaciones, la mayoría de las cuales estuvieron directamente relacionadas con la desaparición del orden internacional propio de la Guerra Fría (1947-

Los grandes trazos en la historia de las relaciones bilaterales argentino-brasileñas dan la pauta de que ambos países se vieron, en la mayoría de los casos, como rivales, aunque hubo muchas circunstancias en que existieron acercamientos de relevancia. Sin embargo, los mismos se vieron frustrados por la intervención de terceros países⁴⁹. En el inicio de dicha rivalidad, temas tales como la expansión territorial brasileña, con la consecuente desavenencia en torno al control del Río de la Plata y a la posesión de Colonia de Sacramento y la Banda Oriental, así como la búsqueda de conformar “esferas de influencia” en Bolivia y Paraguay fueron los que ocuparon el centro de la escena en la agenda bilateral.

Una cuestión crucial en la conformación de las diferentes identidades nacionales en la región radica en el extraordinario ascenso económico argentino a principios del siglo XX, seguido por un proceso de industrialización que hizo que la Argentina fuera titular del 30% del parque industrial de América del Sur, colocándola varios peldaños por encima del Brasil en este tópico.

Con posterioridad, el inicio del proceso de industrialización por parte del Brasil (presidencia de Getúlio Vargas y Juscelino Kubitschek, entre 1950 y 1960) llevó no sólo a la desaparición de la brecha previamente existente, sino a la amplia superación por

1991), aunque otros cambios de sustancial importancia en el presente, en especial desde la perspectiva de la defensa, se originaron, apoyaron o respondieron a dinámicas que poca relación tuvieron con el fin del ciclo bipolar y sí estuvieron relacionadas con procesos políticos y económicos iniciados durante la primera mitad de los años ‘80, tales como la restauración democrática generalizada y el incremento de la interacción económica, comercial, productiva y de infraestructura y comunicaciones.

El despliegue de estos factores enmarcó, posibilitó y/o promovió, en términos de un proceso sinérgico, una generalizada dinámica de distensión, diálogo, cooperación, concertación e integración entre los estados de la región, particularmente entre las naciones de la subregión del cono sur, geografía ésta donde se han registrado de manera mucho más profunda los positivos avances de estos cambios en las últimas DOS (2) décadas.

Se registró, así, un encadenamiento entre los procesos anteriormente mencionados y la progresiva disminución de las percepciones de amenazas y competencias estratégicas y militares mutuas, matriz que caracterizó la relación entre estos países durante prácticamente la totalidad del siglo XX. De hecho, esta nueva dinámica abrió paso al inicio de procesos de establecimiento de medidas de confianza mutua y a una interacción y cooperación en materia militar que no encuentra precedente desde la configuración de los estados nacionales en el siglo XIX. Estas nuevas interacciones se consolidaron especialmente en el ámbito subregional del cono Sur, entre las REPUBLICAS de ARGENTINA, de CHILE y FEDERATIVA DEL BRASIL.

⁴⁹ Mayormente se ha tratado de intervenciones norteamericanas, aunque no escasean los ejemplos de intervenciones británicas y, en menor medida, francesas y alemanas.

parte del Brasil del parque industrial argentino⁵⁰, lo cual llevó a pensar a parte de la elite política argentina que la clave del éxito brasileño radicaba en la política de cooperación de Brasil con los EE.UU.

En materia política y estratégico-militar, los gobiernos de Argentina y Brasil fluctuaron, en la década del '70 desde el acercamiento hasta la máxima tensión en diversas circunstancias⁵¹.

En 1980, ambos países estaban decididos a terminar con la rivalidad y la mutua hipótesis de conflicto como elemento que condicionara su política exterior. Fue entonces cuando el presidente, el general João Batista Figueiredo (sucesor de Geisel) realizó una visita oficial a Buenos Aires (la primera visita de un presidente brasileño desde 1953), firmando con el gobierno de Videla una serie de protocolos de cooperación⁵². Sin embargo, gran parte de los logros en esos acuerdos encontraron resistencias en el sector económico argentino, sobre todo por la oposición a las políticas anti-industrialistas de Martínez de Hoz.⁵³

La aplicación de las medidas preconizadas por el Departamento de Estado y recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, que fueron adoptadas por el Proceso produjeron un fuerte debilitamiento económico, fruto de la apertura económica

⁵⁰ Dicho parque fue desarticulado por las políticas neoliberales de los regímenes militares

⁵¹ Cabe recordar, por ejemplo, que ante la iniciativa del presidente Perón al presidente uruguayo Bordaberry, el presidente brasileño Ernesto Geisel (1974-1979) tuvo la intención de intervenir militarmente en Uruguay, a fin de impedir cualquier integración económica y política con Argentina, en tanto las relaciones con ella estuvieran complicadas por la cuestión Itaipú. Por otro lado, al inicio del gobierno militar argentino, el general Jorge Rafael Videla buscó demostrar que la relación con Brasil se tornaba prioritaria, por lo cual haría todo lo que pudiese para llegar a un entendimiento. Sin embargo, una serie de problemas en las relaciones bilaterales tensó al extremo la situación imperante en julio de 1977. A pesar de ello no se llegó a una ruptura porque desde entonces las fuerzas armadas de ambos países buscaron “distender” la situación, dado que ambos ya se enfrentaban a las presiones por parte de los EE.UU., desde la asunción del presidente demócrata James Carter

⁵² Los acuerdos se daban, incluso en el área militar: fabricación conjunta de aviones y misiles; en el campo de la energía atómica, que les permitiría a ambos alcanzar más rápidamente el dominio del ciclo completo; colocación en común de un satélite de comunicaciones; abastecimiento entre Siderbras y Fabricaciones Militares; interconexión entre los sistemas eléctricos.

⁵³ Progresivamente, Brasil se colocaba como el segundo proveedor económico de la Argentina (para 1984, empataba virtualmente con los EE.UU., respondiendo por el 18,1% de la economía argentina, en la medida que Washington lo hacía por el 18,3%). Entre 1975 y 1984, Brasil fue el origen del 40% de las importaciones argentinas en el campo de la manufactura.

practicada por el Proceso que terminó con el modelo de “sustitución de las importaciones”, implicando la desaparición de ramos enteros de la producción industrial argentina, a la vez que Brasil aumentó cada vez su presencia en el mercado argentino como exportadora de manufacturas.

El entendimiento argentino-brasileño se profundizó con la asunción de Roberto Viola en el ejecutivo argentino, sustituyendo a Videla, y reeditándose el encuentro con el presidente brasileño, Figueiredo. Por aquél entonces, el presidente norteamericano, el republicano Ronald Reagan, llevaba a cabo maniobras tendientes a romper dicho *entente*, tratando de impedir que Brasil fortaleciera su presencia en el Atlántico Sur, a través de un acuerdo con Argentina.⁵⁴

Washington llevaba a cabo una “política de seducción” a los militares argentinos para que produjeran un cambio en su política exterior, la cual se intensificó a fines de 1981 y en 1982.⁵⁵ Tal política terminó teniendo el éxito perseguido por los EE.UU. cuando a fines de 1981 sustituyó a Viola por Galtieri.⁵⁶

En base a los fuertes lazos establecidos con el Pentágono, en la Casa Rosada contaban con que tendrían el respaldo de Washington en caso de que Argentina decidiera recuperar las islas del Atlántico Sur, y que Londres se limitaría a protestas para acatar lo determinado por Estados Unidos. El 2 de abril de 1982 se produjo el desembarco

⁵⁴ Washington encontraba como muy preocupantes, en ese sentido, la presencia que Brasil consolidaba en África Occidental, particularmente en Angola, Guinea-Bissau y Cabo Verde, contribuyendo a sustentar regímenes de izquierda, a través de una implícita alianza con la URSS y Cuba. Fue por eso que, a poco de asumir, el nuevo Secretario de Estado, Alexander Haig, se levantaron las sanciones (por ejemplo, el embargo de armas) que la administración demócrata de Carter había impuesto a la Argentina, a la vez que invitó a las Fuerzas Armadas argentinas a integrarse a la Fuerza de Paz de Sinaí.

⁵⁵ En este período una gran cantidad de altos funcionarios y militares norteamericanos y argentinos realizaban viajes muy regulares entre Buenos Aires y Washington. Uno de los objetivos privilegiados en esas políticas norteamericanas era el comandante en jefe del ejército y adversario del presidente Viola, el general Leopoldo Fortunato Galtieri. El general Edward C. Meyer invitó a Galtieri a visitar los EE.UU., donde personalmente lo acompañó a excursiones turísticas. El general Vernon Walters, con respaldo de la embajadora norteamericana ante el Consejo de Seguridad de la ONU, Jeanne Krikpatrick, visitó Buenos Aires en su condición de embajador especial del presidente Reagan, buscando cambiar el rumbo de la política exterior de Buenos Aires.

⁵⁶ Se dio por terminada la política de apertura política aplicada por Viola, y Galtieri reestableció el rumbo neoliberal de la economía, comprometió un alineamiento incondicional a los EE.UU. y designó, a mayor abundamiento, a Nicanor Costa Méndez como canciller, quien era partícipe de la doctrina de las “fronteras ideológicas”

argentino. Gran Bretaña respondió enviando una escuadra al archipiélago. Y aunque el Pentágono viera con buenos ojos las acciones llevadas a cabo por sus pares argentinos, los militares norteamericanos no mandaban en la Casa Blanca como sí lo hacían los militares argentinos en la Casa Rosada. Fracasaron las tentativas de Alexander Haig y del general Vernon Walters que, como embajador especial del presidente Reagan, llevó un ultimátum al gobierno argentino. Ante las presiones de la opinión pública, del Congreso y de sus compromisos ante la OTAN, Washington se plegó abiertamente a favor de Gran Bretaña, dándole todo el apoyo logístico en las acciones armadas sobre la Argentina. Curiosamente, Argentina contó con la solidaridad de la URSS⁵⁷, de América Latina (excepto Chile, que a pesar de ser neutral colaboró abiertamente con Gran Bretaña) y el resto del Tercer Mundo, a la vez que contó con apoyo efectivo tan sólo proveniente de Brasil, Perú y Venezuela.

Brasil defendió el derecho argentino a las Malvinas, se ocupó de representar sus intereses en Londres y militó en evitar un ataque británico al continente.⁵⁸ El gobierno de Figuereido se manifestó neutral, en una “neutralidad imperfecta”, favorable de facto a la Argentina.⁵⁹ Tan así es que la cooperación entre Argentina y Brasil, a pesar de las dificultades que atravesaba Buenos Aires, se intensificó⁶⁰.

⁵⁷ Solidaridad relativa, dado que la URSS no vetó las resoluciones adoptadas sobre el cuestión Malvinas en el seno del Consejo de Seguridad durante el conflicto.

⁵⁸ Brasil envió una misión encabezada por el general Octávio Aguiar de Medeiros, jefe del Servicio Nacional de Informaciones de Brasil, para informar a Brasilia sobre las pretensiones de Argentina y de saber cómo se podía ayudar a Buenos Aires para evitar que Argentina tuviera que buscar asistencia en la URSS y se le abriera a Moscú canales importantes de incursión en el Atlántico Sur.

⁵⁹ Brasil puso a disposición de Argentina aviones de caza y de patrulla, llegando estos últimos a ser piloteados por oficiales brasileños en vuelos de rastreo sobre el Atlántico Sur. Y se ha dicho que la participación, tanto directa como indirecta de Brasil en el conflicto del Atlántico Sur no llegó a ser mayor (estaba negociándose el abastecimiento de cohetes aire-tierra, tanques y otros pertrechos militares) por la rápida victoria británica.

⁶⁰ El gobierno de Figuereido no se aprovechó de las mismas para conseguir mayores divisas, sino que entendió que “estrangular” más a Argentina (que sufría el bloqueo de los EE.UU. y de la CEE) podía llevarla a buscar más asistencia en la URSS y desestabilizar definitivamente al gobierno de Galtieri, produciendo tal vez un derrocamiento del mismo instituyendo un gobierno de izquierda en Buenos Aires, implicando de tal forma al Atlántico Sur en el conflicto Este - Oeste. Brasil aprovechó la coyuntura para suprimir el sentimiento de rivalidad, establecer relaciones de confianza y preparar lo necesario para hacer a Argentina parte de su espacio económico. Así, parte de su producción agropecuaria, salió a través de puertos brasileños (que eran los que otrora competían con Buenos Aires) hacia el puerto de Roterddam (Holanda), evadiendo, a través de esa triangulación, el bloqueo.

La “traición norteamericana” durante el conflicto sirvió (al decir de Thornton) para derribar a la Junta Militar que presentaba el riesgo de convertir a la Argentina en una potencia nuclear, y a su vez implicó el fortalecimiento y la reelección de Margaret Thatcher en Londres. Por otro lado, las acciones norteamericanas demostraron que tanto la OEA como el TIAR eran herramientas que tal sólo servían a los intereses de Washington en el conflicto Este – Oeste. Para Brasil, significó la confirmación de haber tomado la decisión correcta al momento de optar por la producción local del material bélico para no depender de suministros externos, a la vez que se tomó la decisión de no renovar las relaciones militares con EE.UU.⁶¹

Tras la capitulación Argentina, el ejército procuró mantenerse en el poder con la designación al frente del mismo del general Cristino Nicolaides, pero la Fuerza Aérea y la Armada ya estaban decididas a encarar la transición democrática, la que fue llevada a cabo por el general Reynaldo Bignone (quien reemplazó a Nicolaides), culminando su paso por el ejecutivo con la asunción del poder el 10 de diciembre de 1983⁶² de Raúl Ricardo Alfonsín, candidato a presidente de la Unión Cívica Radical, tras haber ganado las elecciones de octubre de ese mismo año⁶³.

Por aquél entonces, Brasil enfrentaba una severísima crisis económica, iniciada con la moratoria unilateral transitoria declarada por México de su deuda pública.⁶⁴ Lo mismo

⁶¹ EE.UU. ya no era visto como el “tradicional aliado militar” no solo por Brasil, sino por el resto de América Latina, donde la imagen norteamericana se vio profundamente mancillada. Por la “guerra de Malvinas”, Estados Unidos perdió confiabilidad y credibilidad en América Latina, junto con la Doctrina Monroe, la “Doctrina de las Fronteras Ideológicas” y todas las instituciones consecuencia de ambas

⁶² La fecha fue elegida en conmemoración a la fecha en la cual se adoptó, a través de resolución 217 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos

⁶³ La transición argentina fue seguida en el Cono Sur por Uruguay en noviembre de 1984 (iniciada con el plebiscito celebrado en 1984) asumiendo el ejecutivo Juan María Sanguinetti, del Partido Colorado. En Brasil se inició el proceso con la votación para los gobiernos de los estados en 1982, que se completó en 1984 con la asunción de la presidencia, tras una negociación en el Colegio Electoral, por parte de Tancredo Neves (PMBD), quien falleció poco tiempo después, permitiendo la investidura del vicepresidente, José Sarney, como presidente del Brasil.

⁶⁴ En 20 años la deuda externa pasó de U\$S 3.000 millones (1964) a U\$S 100.000 millones (1984), con una inflación anual que sobrepasaba el 200% y una profunda desigualdad en la concentración de la riqueza (por aquél entonces, el 10% más rico concentraba el 46% de la renta nacional, y el 50% más pobre concentraba sólo el 13,6% de la riqueza nacional, lo mismo que el 1% más rico). Así y todo, el proceso de industrialización encarado por el gobierno militar situó a la brasileña como la octava economía del mundo, con un PBI que pasó de U\$S 59.000 millones en 1960 a uno de U\$S 230.000 millones en 1984. En el mismo período Argentina pasó de U\$S 35.000 millones a U\$S 63.000 millones. Al año

sucedía en Argentina, aunque la crisis no era sólo de naturaleza económica. Ante esa coyuntura, enfrentada a los EE.UU. y la CEE por el conflicto en el Atlántico Sur, y privada de atributos para responder el liderazgo que Brasil pretendía ejercer en América del Sur, Argentina tuvo que reconocer el rol que ahora le correspondía, inclinándose más hacia Brasilia, y profundizando los lazos entre ambos países.

Encaminados en ese proceso, el 29 de noviembre de 1985, durante la inauguración del puente internacional Tancredo Neves, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney discutieron sobre la necesidad de promover las condiciones para la creación de un mercado común entre Brasil y Argentina, que a través de una paulatina integración bilateral, permitiera más tarde asociarse a otros países para después, de ser posible, incluir a América del Sur toda⁶⁵.

Todo lo negociado fue incorporado, tras la conversación entre ambos mandatarios, en la Declaración de Foz de Iguazú⁶⁶. Poco tiempo después, durante una visita llevada a cabo por Sarney a Buenos Aires, firmó el 28 de julio de 1986 junto con Alfonsín el Acta para la Integración Brasileño Argentina, que era acompañado por doce protocolos y acuerdos secretos sobre aviación militar y energía atómica.

Más tarde, en una nueva visita efectuada por Alfonsín a la capital brasileña (diciembre de 1986) se firmaron otros 17 documentos que preveían acciones para materializar los fines que fueron fijados en los protocolos del Acta de Integración.⁶⁷ Claramente existía

siguiente, el PBI brasileño ya cuadruplicaba al argentino. En tal sentido, el Prof. Francisco Teixeira da Silva ha afirmado que para la primera mitad de los '80, Argentina aparecía derrotada militarmente en América del Sur, y Brasil, por su parte, aparecía derrotado económicamente.

⁶⁵ Se perseguiría la autosuficiencia en productos esenciales, insumos básicos, y bienes de capital; profundizar la cooperación para fomentar los sectores susceptibles de producir avances científicos y tecnológicos de consideración, a los efectos de producir el progreso y autotransformación de sus economías; aumentar el poder político y capacidad de negociación de ambos países

⁶⁶ En la misma se decidió crear una comisión mixta de Alto Nivel para abordar el estudio de la cooperación e integración económica entre ambos países.

⁶⁷ Quedó sin concretar el protocolo sobre Cooperación en la Producción para la Defensa, que se esperaba diera inicio a las fabricaciones militares entre los dos países, ya que Buenos Aires había tomado la determinación de llevar a cabo un proceso de apertura al capital privatizado en dichas industrias. La negativa habría tenido que ver con las internas vividas en las Fuerzas Armadas brasileñas, motivado ello por las desavenencias entre la marina, fuerza aérea y ejército con respecto a las prioridades para la producción de sus armamentos y la tecnología vinculada a ellos. A pesar de ello, se celebraron acuerdos que implicaron la venta de 30 aeronaves de Embraer a la Argentina, así como el estudio de intercambio de flujos de energía, de presentarse la necesidad de ello, la operación conjunta de las dos Fuerzas Aéreas de

por parte de los dos países una gran fe ante el desafío de asumir, de manera conjunta, el desarrollo de industrias de tecnología sensible y de punta.

Con la celebración del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (29 de noviembre de 1988) se cristaliza la voluntad de ambos países de constituir un espacio económico común.⁶⁸ Sarney y Alfonsín acordaron que las políticas externas de los países por ellos conducidos se coordinarían, a los efectos de actuar de manera solidaria en el escenario internacional. Buenos Aires se sumó a la iniciativa brasileña de desmilitarizar el Atlántico Sur y de convertirla en Zona de Paz, presentada a Naciones Unidas en 1986. Dicha propuesta contó con el respaldo de Uruguay, completando el eje Brasil – Argentina sobre la costa sudamericana del Atlántico.⁶⁹

En el resto del mundo también se producían cambios sensibles. En Europa del Este, la caída de los regímenes comunistas a partir de 1989 y la tan mentada caída del Muro de Berlín, daban paso a la reunificación alemana en 1990. Por aquel entonces, las dos últimas dictaduras que quedaban en el Cono Sur (Paraguay y Chile) se terminaron. En 1989 también se produjo el traspaso de mando por parte de Raúl Ricardo Alfonsín a Carlos Saúl Menem en la Argentina, adelantado por una profunda crisis económica. En Brasil se produjeron elecciones directas que llevaron al poder a Fernando Collor de Mello, tras derrotar en segunda vuelta a Luiz Inácio Lula Da Silva.

En los inicios de la década de los '90, con Carlos Saúl Menem en la Casa Rosada, Argentina aceptó todas las exigencias de Washington para proceder a la renegociación de la deuda externa⁷⁰ a la vez que alineaba, de manera acrítica e incondicional su

sistemas de radares para el control de los vuelos y del espacio aéreo de los dos Estados, la posibilidad de la fabricación conjunta de un submarino con propulsión nuclear, así como la idea de desarrollar un reactor generador activado con plutonio.

⁶⁸ Los mecanismos a ser utilizados serían la reducción arancelaria paulatina, en un período de diez años, de todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios para la libre circulación de bienes y servicios, con la voluntad de una armonización de las políticas aduaneras, monetarias, fiscales, cambiarias industriales y agrícolas.

⁶⁹ Esto produjo una modificación radical en el equilibrio geopolítica en América del Sur, dado que los ejes Santiago de Chile – Brasilia, y Buenos Aires – Lima desaparecieron, a las vez que se profundizó el aislamiento chileno, en virtud a que la “variable democrática” se convirtió en dirimente. Las unidades políticas de menor envergadura, Bolivia, Paraguay y Uruguay, perdieron el espacio en el cual pendulaban, explotando la rivalidad entre Brasil y Argentina.

⁷⁰ Se renunció al proyecto del misil Cóndor II ante las dificultades económicas que su desarrollo presentaba pero, fundamentalmente, la oposición persistente del Missile Technology Control Regime

política exterior con la voluntad de Washington⁷¹. Los éxitos primigenios de las “relaciones carnales” llevaron a que muchos quisieran implantarlas en Brasil⁷², lo cual no tuvo lugar, aunque alcanzó un éxito relativo (al menos desde la óptica americana) de la mano de la ya anunciada “alianza estratégica” entre Argentina y Brasil, principalmente en el área militar (TNP, MTCR, armas químicas, seguridad cooperativa).

Por aquel entonces, la invasión iraquí a Kuwait se presentó como una oportunidad “dorada” para la política exterior argentina, en el sentido de demostrar la aceptación incuestionable del liderazgo americano y la absoluta identificación argentina con la Alianza Occidental. Buenos Aires (sin comunicarlo al gobierno brasileño) envió hacia el Golfo Pérsico dos buques de su armada para unirse a las fuerzas que participaban del bloqueo a través de la Operación “Tormenta del Desierto”. La decisión se tomó incluso antes de que las fuerzas iraquíes cruzaran la frontera kuwaití, irritando y mucho a Itamaraty que entendió de esta forma que el gobierno argentino carecía de lo necesario para ser confiable. Argentina aprovechó la ocasión que se le presentó para demostrarle a Washington y las demás potencias de Occidente que no se repetiría el error de la Segunda Guerra Mundial, permaneciendo ajena a la contienda. Brasil, en cambio, participó del embargo adoptado por la ONU sin implicarse en las actividades bélicas,

(MTCR); ratificó el Tratado de Tlatelolco y, en materia de doctrina en política exterior, se abrazó sin miramientos la idea del “realismo periférico”, conforme al cual los países periféricos perdían y seguirían perdiendo por los constantes desafíos a los EE.UU., individualmente o de manera conjunta (en foros tales como el Movimiento de No Alineados). Por ello, reconocida que fuese la inferioridad de los países periféricos, el paso siguiente sería el del alineamiento acrítico con la potencia victoriosa de la Guerra Fría, estableciendo con la misma las denominadas “relaciones carnales”. Por entonces, en el gobierno argentino “... se distingue una visión dominante que sitúa a la relación con Brasil en un lugar subordinado con respecto a la relación “especial” con los Estados Unidos y en un plano preferentemente económico/comercial. Más aún, este vínculo con Washington fue concebido como una estrategia de restricción de ciertos objetivos de política exterior de Brasil que en su conjunto se consideró como anacrónica. Simultáneamente, también cobró fuerza una visión secundaria que le otorgó al vínculo con Brasil un valor político crucial no sólo para el desarrollo nacional, sino también para limitar el alineamiento estrecho con Washington. Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlian, obra citada.

⁷¹ En relación a Brasil, Argentina lo atraería a los fines de que adhiriera a las reivindicaciones estratégicas de los EE.UU., cooperando con la política exterior de Washington, y para aprovechar el mercado brasileño, ahora accesible por la creación del Mercosur en 1991

⁷² El argumento principal consistía en que Brasil no debía perder el paso a la Argentina, aunque ya se había manifestado, por aquél entonces, un importante disenso entre ambos países: la candidatura brasileña a la membresía permanente al Consejo de Seguridad, quizás compensada con la candidatura argentina a la OTAN (!) y el apoyo argentino a la propuesta americana del ALCA.

debido a los intereses que tenía en Irak.⁷³ Todo ello indicaba un nuevo posicionamiento de los jugadores en el escenario regional y subregional, mostrando un nuevo estado de cosas, que implicaba serios cambios en lo atinente al tablero de la seguridad regional. Con la caída del Muro de Berlín y la creación del MERCOSUR, la persistencia de las estructuras originadas durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, generaban tensión en este campo.

En paralelo a ese reposicionamiento, la OEA llevaba a cabo esfuerzos para adaptarse al cambio de circunstancias. Los significativos cambios de la década del '90 (a los cuales hiciéramos referencia arriba) dejaba claro que las viejas estructuras de la Guerra Fría habían perdido sentido, debiendo readecuarse al nuevo “estado de cosas”. Parte de ese intento de readecuación se inicia en 1992, con la creación de una Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica (CESH), que un año después elaboró el documento titulado “Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica. Seguridad Cooperativa”.⁷⁴

Poco tiempo después esa instancia fue reemplazada por un organismo de funcionamiento permanente, al crearse la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), a la que se le fijó como tarea básica desarrollar un proceso de reflexión sobre los alcances del concepto de seguridad en el continente y las posibilidades de cooperación en este campo.⁷⁵ En 2001 (Tercera Cumbre, en Quebec), se le indicó a la Comisión que organizara una Conferencia Especial Hemisférica sobre la cuestión de la seguridad, bajo

⁷³ Ello le valió los reproches norteamericanos. El embajador americano en Brasilia, Richard Melton, acusó a Brasil de “sentarse en la reja y mirar” durante el conflicto.

⁷⁴ Ese documento sostiene que la nueva seguridad hemisférica requiere un consenso previo sobre los valores e intereses compartidos que serían protegidos colectivamente, cualquiera sea el origen de la agresión. E identificó como valores e intereses compartidos al mantenimiento de la paz, la promoción de los Derechos Humanos, el fortalecimiento y la consolidación democráticas, el desarrollo económico, la equidad social y la integración hemisférica en todos los órdenes. OEA: *Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica. Seguridad Cooperativa*, Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica, mayo de 1993, parr.12-18

⁷⁵ En la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile 1998), esa consigna fue precisada y se le encomendó a la CSH analizar y desarrollar los enfoques más adecuados respecto a la seguridad en el continente a la luz de las nuevas circunstancias políticas, económicas, sociales y estratégico-militares vigentes en las distintas subregiones del continente; e identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con esa cuestión. SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS: *Plan de Acción*, Santiago de Chile 19 de abril de 1998. (www.summit-americas.org/chileplan-spanish.htm)

los auspicios de la OEA, la cual se llevó a cabo en 2003 bajo el nombre de Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica (en México D.F., México) donde se adoptó la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”.⁷⁶ La manera en la cual se leyó la seguridad constituyó un fracaso de los enfoques que Washington había buscado imponer en esa reunión (básicamente, reformular y ampliar el TIAR y la JID como parte de su estrategia de lucha contra el terrorismo)⁷⁷.

Tras la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, tal como la Declaración preconizaba, se observó una reorientación de los países americanos hacia arquitecturas de seguridad subregionales⁷⁸ (esta opción facilitaría la identificación de amenazas comunes y compartidas entre los miembros del acuerdo⁷⁹). Tal como la Declaración aseveraba, en el Continente se registra un complejo sistema de subregiones, más proclive a una inserción regional *múlticéntrica* que a un esquema único y abarcante de seguridad hemisférica. La idea era lograr la integración de una pluralidad de mecanismos subregionales⁸⁰. Como consecuencia de ello, América del Sur comenzó a trabajar fuertemente en materia de arquitecturas de seguridad subregionales, considerando que sus respectivas seguridades no podían evolucionar separadas y aisladas unas de otras.

⁷⁶ Ratificó que cada Estado define las amenazas a su seguridad y sus políticas en la materia de acuerdo a sus propios intereses y circunstancias políticas, en manera soberana, a pesar de la creciente globalización e interdependencia. Por otro lado, esa Declaración confirmó la heterogeneidad de perspectivas de los gobiernos del continente respecto a las amenazas a su seguridad, consignando más de medio centenar (v.g.: el terrorismo; el narcotráfico; los desastres naturales; el tráfico de armas pequeñas y livianas; la proliferación de Armas de Destrucción Masiva; la corrupción, etc.OEA: *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, OEA/Ser.K/XXXVIII, 28 de octubre de 2003).

(www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00339s02.doc).

⁷⁷ DIAMINT Rut y COHEN Giselle: “La seguridad hemisférica: Una mirada desde el sur de las Américas”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, *Latin American Program* N° 15, Washington DC, Diciembre 2003

⁷⁸ Esto estaba previsto en la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, que indica que la arquitectura de seguridad hemisférica deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado, agregando que los acuerdos y mecanismos de cooperación bilaterales y subregionales en materia de seguridad y defensa son elementos esenciales para fortalecer la seguridad en el continente.

⁷⁹ OEA: *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, op.cit

⁸⁰ CELI, Pablo: “De la Defensa Hemisférica a la Seguridad Regional”, *Fuerzas Armadas del Ecuador*, N° 139, octubre 2004

El puntapié inicial fue la Declaración del subcontinente como una “Zona de Paz”, una idea que surgió en la “Primera Reunión de Presidentes de América del Sur” celebrada en Brasilia el 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000. En esa oportunidad las naciones sudamericanas se comprometieron a crear una Zona de Paz Sudamericana, partiendo de la base que representaban la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de Armas de Destrucción Masiva (1998) y el compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación (1989)⁸¹.

América del Sur como Zona de Paz fue solemnemente constituida en el marco de la “Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur” realizada en Guayaquil en julio de 2002. En esa oportunidad se firmó el “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, cuyo Anexo III constituye la referida Declaración de Zona de Paz.⁸²

La novedad más importante que se observó en América del Sur respecto a arquitecturas de seguridad subregionales (luego de la reunión de Guayaquil del 2002) ocurrió en el año 2006. En ese momento se realizó en Bogotá la Primera Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)⁸³. Los participantes de esa reunión se comprometieron a trabajar mancomunadamente para identificar las amenazas contra la seguridad y la defensa de Sudamérica; evaluar el papel que frente a esas

⁸¹ Primera Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, Brasil, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000. Disponible en <http://www.oei.es/oeivirt/cumbre0.htm>

⁸² Esa Declaración sostiene que la paz, la seguridad y la cooperación deben sustentarse en compromisos que afiancen la confianza mutua e impulsen el desarrollo y el bienestar integral de sus pueblos y de la región en su conjunto. Sostiene que “Queda proscrito, en América del Sur, el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados, de conformidad con los principios y las disposiciones aplicables de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Queda proscrito, asimismo, el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales sobre la materia. Asimismo, (los países) se comprometen a establecer un régimen gradual de eliminación que conduzca, en el más breve plazo posible, a la erradicación total de las minas antipersonal, según lo dispuesto por la Convención de Ottawa y de aplicar las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras”. “*Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*”, Anexo III: Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana. Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur. Guayaquil, Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002. Disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm

⁸³ La iniciativa integra a una iniciativa integrada por los países de la CAN y el MERCOSUR, más Chile, Guyana y Surinam

amenazas podían desempeñar las Fuerzas Armadas; y buscar una resolución dialogada y pacífica de sus controversias⁸⁴.

La CSN fue reemplazada un tiempo después por un proyecto más ambicioso, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Sus principales impulsores fueron Brasil y Argentina, y su nacimiento se produjo en la primera Cumbre Energética Sudamericana, realizada en Isla Margarita en abril del 2007.

Luego de la crisis desatada por la violación de la integridad territorial ecuatoriana por parte de Colombia el 1º de marzo del 2008 al efectuar un ataque aéreo en el norte del territorio de Ecuador, los países de la UNASUR comenzaron a trabajar en la idea de una arquitectura de seguridad regional que permitiera manejar adecuadamente crisis como esa. La iniciativa comenzó a ser denominada informalmente Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y para algunos países debía progresar hasta la elaboración de una política de defensa sudamericana.⁸⁵

En marzo de 2009 se produjo la creación del Consejo de Defensa Suramericano que tuvo lugar a través de la “Declaración de Santiago” (adoptada en Santiago de Chile en marzo de 2009), fruto de la reunión de los doce titulares de las carteras de Defensa de los países de UNASUR. En la misma las partes acordaron construir una identidad propia de América del Sur en esta materia, que tomara en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuyera al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.⁸⁶

⁸⁴ MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA: *Primera Reunión de Ministros de la Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Bogotá DC, Colombia 14 de julio de 2006

⁸⁵ Un ejemplo en este sentido lo proveyó Argentina, cuya ministra de Defensa advirtió que “es necesaria una política común de Defensa que resguarde la soberanía territorial, la democracia y la protección de los recursos naturales para sostener el desarrollo económico y los derechos sociales.” “Garré abogó por una mayor integración latinoamericana en materia de Defensa”, Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Información de Prensa* N° 236, 9 de septiembre de 2008

⁸⁶ Para ello, se estableció un Plan de Acción bianual estructurado en torno a cuatro ejes o lineamientos, a saber: políticas de Defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y Operaciones de Paz; industria y tecnología de la Defensa; finalmente, formación y capacitación. A su vez, cada uno de los cuatro ejes contiene una serie de iniciativas específicas. Cada eje se descompone en múltiples puntos específicos. *Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR. Declaración de Santiago de Chile*. Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009

En base a lo expuesto, podemos concluir que, en materia de seguridad, lejos está la región (de acuerdo a la percepción de Buenos Aires) de presentar desafíos o amenazas de corte tradicional. Como mencionábamos al inicio de este capítulo, surge como válido concluir que la misión primaria de las Fuerzas Armadas argentinas se licuó conforme la evolución del escenario internacional, eliminando cualquier rasgo de hipótesis de conflicto con los países vecinos a partir de la derrota militar en el Atlántico Sur, con el advenimiento de los gobiernos democráticos en América Latina, y la profundización de los espacios de cooperación subregionales, materializados, fundamentalmente, en MERCOSUR y, más recientemente, en UNASUR, trayendo como consecuencia la Declaración de América del Sur como Zona de Paz.

Capítulo III

Sobre de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales

Entendemos que la aparición de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz está íntimamente vinculada con la génesis de este principio, su tratamiento normativo, así como su falta de aplicación “in toto” una vez que nos encontramos en el escenario internacional. Su “fracaso” tal cual fue previsto obligó a las Naciones Unidas a buscar una alternativa viable para así poder cumplir con su propósito fundamental, el de mantener la paz y seguridad internacionales. Está claro que el cumplimiento del propósito fue parcial, pero tanto esto como el fracaso de la letra de la Carta no está vinculado, estrictamente, a cuestiones propias de las Naciones Unidas sino a la convivencia de las grandes potencias en la misma. Es por ello que también podemos aseverar que la fisonomía de las primeras OMP está determinada por el escenario de Guerra Fría, en tanto que la de las Operaciones de Paz de Segunda Generación o compleja están fuertemente influidas por las nuevas relaciones nacidas tras la caída del Muro de Berlín. Parte de esto lo desarrollaremos en éste capítulo.

Origen

Para la concepción clásica, el “ius ad bellum” era una consecuencia directa de la soberanía del Estado, un medio de autotutela a los efectos de que sus derechos fueran respetados, y para conseguir que sus intereses fueran satisfechos. De esta forma, tal cual lo asevera el Profesor Dupuy, el recurso a la guerra se encontraba absolutamente legitimado, en virtud de lo cual el modelo, tal cual lo dijéramos arriba, tenía la característica de ser clásico.

Al ser un recurso válido, el recurso a la guerra se encontró con dos limitaciones: la primera de ellas, de naturaleza formal, obligaba al anuncio, por parte del contendiente, del inicio de las hostilidades a través de una declaración de guerra; la segunda de ellas, ya de naturaleza sustancial, sometía a la guerra a un cuerpo normativo que regulaba la conducción de las hostilidades, así como los derechos y obligaciones de los neutrales,

buscando con ellos “humanizar el desarrollo de la guerra”. Se trata del “ius in bello”, antecedente directo de nuestro actual derecho internacional humanitario.

Las tentativas tendientes a limitar el recurso a la guerra comenzaron a llevarse a cabo sobre el inicio del siglo XX. Tenemos, en tal sentido, las Conferencias de Paz de La Haya (1899 y 1907) y el Pacto de la Sociedad de las Naciones de 1919.⁸⁷

Contrario sensu, podemos inferir que seguían existiendo guerras legales (como primer problema sobre este tópico en el Pacto) y además escapaba a su regulación cualquier otra manifestación de fuerza que no pudiera ser caratulada, conforme al Derecho Internacional, de guerra (segundo problema, y no menor).

A los problemas mentados “ut supra” se los denominó *brechas del Pacto*. Rutas de escape a las cuales los Estados miembros de la Liga acudían para justificar sus acciones.

La primera de ellas fue “reparada” (valga la expresión) a través de un instrumento muy famoso, conocido como el *Pacto Briand-Kellog*, o *Pacto General de Renuncia a la Guerra*, firmado en París el 27 de agosto de 1928. En el mismo, los Estados Contratantes, en su art. 1, condenaban “el recurso a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y (renunciaban) a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas”. Contaba con dos problemas fundamentales que lo condenaron al fracaso⁸⁸, a pesar de las grandes expectativas generadas en torno a él:⁸⁹ el primero de ellos tenía que ver nuevamente con lo acotado de su aplicación, dado que se insistía en el instituto de la guerra y no en el ejercicio de la fuerza armada en general, y en segundo lugar no contaba con un sistema de reacción colectiva ante la violación de lo convenido, dado que la única sanción prevista era la “pérdida de los beneficios” que traía aparejado el cumplimiento del Pacto.

⁸⁷ El Pacto estableció una moratoria de la guerra y un listado taxativo de guerras ilegales.

⁸⁸ Fácilmente puede aseverarse ello trayendo a colación algunos ejemplos que no pudo impedir, pese a su vigencia: la guerra por Manchuria, entre Japón y China, entre 1931 y 1937; la invasión italiana a Etiopía, 1935, así como el inicio de la Segunda Guerra Mundial (1939).

⁸⁹ Cabe mencionar que llegó a reunir 60 ratificaciones. Prácticamente la totalidad de la Sociedad Internacional estaba obligada por el mismo. Valga como ejemplo tener en consideración que en la Conferencia de San Francisco, que a la postre adoptaría la Carta de las Naciones Unidas, se contó con la participación de 51 Estados.

Cerca de la finalización de la Segunda Guerra Mundial (abril de 1945) comienza a discutirse, en la Conferencia de San Francisco, el contenido de la Carta de las Naciones Unidas. En la misma aparece clara la influencia de las experiencias previas, y cómo las “lecciones aprendidas” llevaron a los Estados participantes a tomar los recaudos necesarios para evitar la reedición de las dolorosas experiencias de la primera mitad del Siglo XX.

En tal sentido, el contenido del artículo 2.4 de la Carta no ofrece duda alguna: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”. Las “brechas” del Pacto de la Sociedad de las Naciones, así como las del Pacto Briand-Kellog fueron cerradas. Ya no se regula la guerra ni se da un listado de las permitidas: lisa y llanamente se prohíbe tanto la fuerza como la amenaza del ejercicio de la misma.

El 2.4 encuentra en la Carta dos complementos necesarios, imprescindibles, para evitar que sea nada más que letra muerta con cumplimiento optativo para los Estados. El primero de ellos le antecede en la redacción de la Carta, y es el “principio de solución pacífica de las controversias” que obliga a los Estados partes en una controversia⁹⁰ a solucionarla sólo a través de mecanismos pacíficos, de libre elección para los mismos. La otra cara de la misma moneda, dado que cabe asegurar que la prohibición del ejercicio de la fuerza armada o de la amenaza del ejercicio de la fuerza armada es jurídicamente plena en la medida que los sujetos a los cuales dicha prohibición va dirigida también están obligados a recurrir a mecanismos pacíficos para solucionar sus diferencias. Consecuencia de esta dependencia lógico-jurídica constatamos que su

⁹⁰ Una controversia internacional es un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre personas” (Corte Permanente de Justicia Internacional, Concesiones Mavrommatis en Palestina, 1924). De acuerdo a esta definición, podemos deducir la existencia de dos elementos: 1) *Elemento objetivo*: La existencia del conflicto de intereses o de la oposición de tesis jurídicas sobre una cuestión de hecho o de derecho; 2) *Elemento subjetivo*: Esa oposición o conflicto tiene que enfrentar a dos o más sujetos del Derecho Internacional. A su vez, para que sea relevante en función al Capítulo VII de la Carta, debe agregarse otro elemento más: 3) *Elemento formal*: El desacuerdo, contradicción o conflicto tiene hacerse evidente en la conducta de las partes envueltas en ella, haciéndose tangible la existencia del mismo, para cualquier observador de buena fe.

evolución ha sido común. Ambos principios son mellizos (aunque no gemelos) dado que sus respectivos alcances difieren, pero su desarrollo y madurez ha sido paralela.

El segundo de los complementos de los cuales hablábamos tiene que ver con la reacción institucional ante la violación de la prohibición. Ineficiente⁹¹ en el Pacto de la Sociedad de las Naciones e inexistente en el Pacto Briand-Kellog, la Carta prevé una reacción institucional frente a los transgresores, a través de un sistema de seguridad colectiva (sujeta a imponderables políticos frente a la violación de una obligación jurídica) que tiene como actor central al Consejo de Seguridad⁹², quien cuenta con las herramientas que la Carta le brinda en su Capítulo VII.

La principal limitante del sistema se encuentra en la naturaleza política de su puesta en marcha, dado que (conforme artículo 27) se requiere el acuerdo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁹³. A su vez, para evaluar la posibilidad real del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta para mantener la paz y seguridad internacionales, cabe preguntarse sobre la aptitud del mismo para ejercer efectos disuasorios sobre aquellos Estados que pretenden desplegar comportamientos violentos, o para resolver los conflictos ya desatados.

Mención aparte merece el hecho de que, a los tradicionales conflictos interestatales, se le han sumado numerosos conflictos de naturaleza “intraestatal”, muchos de ellos desestabilizadores de la paz y seguridad internacionales que tuvieron como consecuencia actos de intervención, que llevaron a la “rediscusión” de la prohibición del art. 2.4, a la luz de que otros fines de la organización (distintos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales) se veían comprometidos en los mismos

⁹¹ Hartmann explica lo significativo de la interpretación que se hizo de los artículos 13, 14, 15, 10 y 16 del Pacto, relacionados con el mantenimiento de la paz y la coerción y la reacción institucional, en las páginas 202 a 205. Allí concluye, evaluando la evolución de los hechos en Etiopía, que las debilidades fundamentales de la Liga no eran inherentes a su contextura; más bien, las debilidades eran un reflejo de dificultades más básicas. HARTMANN, Frederick. Las relaciones internacionales, Instituto de Publicaciones Navales. Décima Edición. Buenos Aires, 1989.

⁹² Recordemos que, conforme al artículo 24 de la Carta, su responsabilidad primordial es el mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales.

⁹³ Mencionados expresamente en el art. 23: Estados Unidos de América, la República de Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Popular de China y la Unión de República Socialistas Soviéticas (reemplazada por la Federación Rusa, en base al Acuerdo de Alma Ata).

(descolonización, humanidad, consentimiento del gobierno reconocido del Estado intervenido, etc.).

En tal sentido, la finalización de la Guerra Fría profundizó esta situación, a la vez que demostró a las claras los problemas irresueltos de orden económico, social y ecológicos que, en muchas ocasiones, conducen a estos conflictos, poniendo en riesgo la desintegración o el colapso de los Estados, todo lo cual suele traducirse en violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Alcance del Principio

Para establecer los efectos jurídicos del art. 2.4 son varias las preguntas que nos podemos hacer y la suma de las respuestas a dichas preguntas indicarán los límites normativos. Las mismas son las que enumeramos a continuación: 1) Determinar el significado de la fuerza cuyo uso, o amenaza de uso, está proscripta en la Carta; 2) el ámbito de dicha prohibición; 3) las consecuencias del uso ilícito de la fuerza; 4) las excepciones o límites de la prohibición y 5) la naturaleza limitativa que pueda deducirse de la expresión “prohibición del uso de la fuerza en “forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

Fuerza prohibida

En relación al interrogante del apartado 1) del párrafo anterior, podemos aseverar que desde un inicio se ha discutido el alcance de la fuerza prohibida del 2.4. Sin embargo, y lógicamente, no se ha cuestionado la prohibición de la fuerza armada, directa o indirecta, en amenaza o en acto, como eje cardinal de la prohibición. Hay consenso al respecto en la doctrina, la jurisprudencia, las resoluciones de la Asamblea General de la ONU y la opinio juris de los Estados.

Consistentemente con ello, el recurso más directo a la fuerza se identifica con el ataque armado, la agresión. La resolución 3314, en su art. 2, identifica “prima facie” a la agresión como el primer uso de la fuerza armada en contravención a la Carta. La misma resolución, en su art. 3, nos presenta una extensa casuística enunciativa de lo que puede ser considerado como “agresión”. La casuística mencionada nos enumera ejemplos de los casos más graves de agresión, los menos graves, los directos y los indirectos.

Una pregunta que se planteó en la Conferencia de San Francisco hacía alusión al alcance de la prohibición del 2.4, dado que se indagó sobre la inclusión de otras formas de coerción, como la política, diplomática y económica en su contenido. Fueron diversas las ocasiones en que muchos Estados trataron de incorporar interpretaciones extensivas del término fuerza, a los efectos de que comprendiera otras formas de coerción.

Sin embargo, la interpretación restrictiva ha sido la que primó, en virtud a que el preámbulo de la Carta establece que “los pueblos de las Naciones Unidas” garantizan que “no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común”, a la vez que en la misma Conferencia de San Francisco se rechazó la propuesta brasileña que buscaba incluir en la prohibición del 2.4 el empleo o la amenaza de medidas coercitivas de naturaleza económica.

Podríamos, a los efectos de contextualizar, hacer mención a que el objetivo perseguido por quienes postulaban la interpretación extensiva (países socialistas, latinoamericanos y afroasiáticos) buscaban ampliar la protección de la soberanía e independencia política de los Estados, en virtud a la falta de recepción del “*Principio de no intervención en asuntos domésticos de los Estados*” en la Carta de las Naciones Unidas⁹⁴. Esa falencia comenzó a ser subsanada con la adopción de la resolución 2131/XX en el año 1965, y se enmendó (de manera definitiva, podríamos decir) con la adopción de la Declaración de Principios en la resolución 2625/XXV, ambas de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Es por ello que, en cierta medida, la búsqueda de la interpretación amplia de la fuerza prohibida por el art. 2.4 ha perdido su razón de ser.

Ámbito en el cual rige la prohibición

En función al ámbito en el cual la prohibición del ejercicio o la amenaza del mismo tiene vigencia, está en el enunciado que se trata del ámbito de las relaciones internacionales, dado que el ejercicio de la misma en el ámbito doméstico queda

⁹⁴ Recordemos que el art. 2.7 de la Carta plasma el Principio de No Injerencia de la Organización en los asuntos domésticos de los Estados. La mayoría de la doctrina entendía que cabía hacer una interpretación restrictiva del mismo y por eso, a pesar del acápite del art. 2, no hacer extensiva esta obligación a los Estados, circunscribiéndola a la Organización de las Naciones Unidas.

acotado, en principio, a la jurisdicción doméstica.⁹⁵ Sin embargo, la experiencia nos muestra que 1) los conflictos civiles pueden internacionalizarse, debido a la intervención exterior y por la potenciación de los factores de desagregación internos con vocación de erigir fronteras internacionales⁹⁶; 2) la utilización de la fuerza, por parte de un Estado, para reprimir a la población sujeta a su jurisdicción, en casos de gravedad pasan a ser de competencia de la sociedad internacional, dado que la misma es garante última de la protección de los Derechos Humanos, así como del irrestricto cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario⁹⁷; 3) a su vez recordemos que si la Metrópoli emplea la fuerza para reprimir las apetencias de autodeterminación de pueblos sujetos a regímenes coloniales, dicho empleo es contrario a los Principios y Propósitos de la Carta, caso en el cual ese empleo queda fuera de lo que pueda considerarse como “jurisdicción interna”.

Efectos de la utilización de la fuerza prohibida

En el apartado 3) mencionábamos los efectos de la utilización de la fuerza prohibida, que podríamos graficar en dos situaciones puntuales:

- a) En lo atinente a la conclusión de un tratado a través del ejercicio o la amenaza del ejercicio de la fuerza contra un Estado, deviene en la nulidad del tratado, tal cual lo especifica el art. 52 del Convenio de Viena de Derecho de los Tratados.
- b) En lo respectivo a la adquisición de la soberanía territorial, la prohibición del 2.4 implica el desconocimiento de los efectos de la conquista como legítimo título.⁹⁸ Este efecto tiene, como consecuencia lógica directa, el desconocimiento de la validez

⁹⁵ Recordemos que, por el principio de igualdad soberana, el Estado tiene, dentro de su territorio, el monopolio legítimo de la fuerza y no reconoce autoridad superior a la otra.

⁹⁶ Esta cuestión es particularmente sensible a la práctica de las Operaciones de Paz que se han constituido después de la Caída del Muro de Berlín, en virtud a que la complejización de las mismas ha llevado a la creación de las que se conocen como OMP de Segunda Generación.

⁹⁷ Diversas cuestiones en las cuales se ha materializado la violación masiva y sistemática de los Derechos Humanos han motivado la adopción de resoluciones, por parte del Consejo de Seguridad, en virtud de Capítulo VII, y han sido identificadas como amenazas a la paz y seguridad internacionales.

⁹⁸ En la década de 1930 se conoció a esta iniciativa como *Doctrina Stimson*. Este postulado fue incluido de manera expresa en la Carta de la OEA, en su artículo 17, aunque no recibió igual tratamiento en la Carta de la ONU. Tiempo más tarde, en la Declaración de Principios, la encontramos plasmada, fruto de las iniciativas latinoamericanas y afroasiáticas.

jurídica de los actos del ocupante sobre el territorio ocupado que no sean resultado directo del estatuto de ocupación.

Excepciones a la prohibición

Los analistas de la Carta de las Naciones Unidas enumeran cuatro excepciones surgidas de su articulado, aunque cabe aclarar, como ya han dicho otros autores, “*no todas las excepciones que están en la Carta lo son, y no todas las excepciones están en la Carta*”. Las cuatro que han sido identificadas son: 1) la acción individual o colectiva emprendida por los miembros de las UN en aplicación de una decisión adoptada por el Consejo de Seguridad en base al Capítulo VII de la Carta; 2) la acción de las organizaciones regionales, conforme lo dispuesto en el art. 53 de la Carta; 3) las medidas adoptadas contra un Estado enemigo, durante la Segunda Guerra Mundial, de los signatarios de la Carta, conforme arts. 53 y 107; 4) la legítima defensa, individual y colectiva, conforme al art. 51.

Siendo preciosistas en materia jurídica, la única excepción que surge de la Carta es la legítima defensa, tanto individual como colectiva, dado que la acción individual o colectiva llevada a cabo en función a una resolución del Consejo de Seguridad del Cap. VII no es una excepción, sino la garantía o sanción ante el incumplimiento de la prohibición del 2.4; el segundo supuesto carece de autonomía, dado que hace parte del mecanismo de seguridad colectiva emergente de dicho capítulo; el tercero, por su parte, carece de actualidad, y sólo es explicable en función al contexto imperante en el año 1945. Hoy en día, tanto Japón como Alemania, son miembros de las Naciones Unidas (desde 1955 y desde 1973 respectivamente) siendo, por lo tanto, Estados amantes de la paz, conforme al art. 4 de la Carta.

Legítima Defensa

El artículo 51 dice que “... ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa

serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales⁹⁹.

El art. implica, en primer lugar, la condición de natural de la legítima defensa¹⁰⁰; en segundo lugar, se dejó en claro que puede tratarse de un ejercicio individual o colectivo, independientemente de la existencia de organismo, acuerdo regional o tratado previo entre las partes; y por último, este instituto fue incorporado al sistema de seguridad colectiva, dado que regula la interacción de una con la otra, tomando en cuenta que la responsabilidad primordial referente al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales recae en el Consejo de Seguridad¹⁰¹.

Es pertinente señalar que la condición de natural de la legítima defensa lleva consigo la conclusión de que su fundamento no recae en la Carta, sino en la costumbre internacional, pero resulta contrario al mismo espíritu de los compromisos asumidos por los signatarios de la Carta concluir, con ello, que el ámbito de aplicación de este derecho es más amplio en el Derecho Consuetudinario que en el Convencional, y que ambos coexisten. Para la Corte Internacional de Justicia, la doble naturaleza del instituto, convencional y consuetudinario es un reflejo de una única regulación jurídica y no de dos regulaciones autónomas y diferenciadas, una más restrictiva (la que emerge de la Carta) y otra más amplia en lo respectivo a su alcance (la consagrada en la costumbre internacional, previa y coexistente con la Carta... esto último según algunas posiciones, no según la Corte).

⁹⁹ Curiosamente, no se hacía mención a la legítima defensa en los instrumentos universales previos, tales como el Pacto Briand-Kellog, aunque no con el entendimiento de que la legítima defensa no fuera un derecho de los Estados sino por lo contrario. Los firmantes entendían que la “legítima defensa” era un derecho natural y, por lo tanto, no derivaba de conjunto normativo alguno. Sin embargo, existían recelos por parte de muchos Estados. En tal sentido es significativo lo aseverado por los Estados latinoamericanos en el Acta de Chapultepec (3 de marzo de 1945) que se manifestaron inquietos por las propuestas de seguridad colectiva de la ONU, que pudiera quedar paralizada por el veto de uno de los *Grandes*, tal cual habían negociado ellos en Dumberton Oaks.

¹⁰⁰ El texto en francés de la Carta habla del “*droit naturel*” a la legítima defensa.

¹⁰¹ Art. 24, apartado 1 de la Carta: “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.”

Así podemos decir que la legítima defensa tiene su propia entidad jurídica cuando la fuerza es prohibida por el Derecho Internacional. Es inmanente, por lo tanto, porque resulta inseparable de la prohibición¹⁰². En tal sentido, el art. 51 *crystaliza y limita* lo que la Costumbre Internacional regulaba hasta entonces. Si el día de mañana la Carta termina, o lo hace el Capítulo VII, o tan sólo el art. 51, no lo haría de manera automática la legítima defensa regulada de manera consuetudinaria, dado que *ambas son gemelas, pero no siamesas*. Y aún estando en vigor la Carta, la regulación consuetudinaria de la legítima defensa tenía sus plenos efectos jurídicos entre aquellos Estados que no se habían convertido en miembros de la ONU.

Recordemos que, tal como lo establece el art. 51, la legítima defensa puede manifestarse como individual o colectiva¹⁰³.

Requisito previo de la legítima defensa: el ataque armado

El art. 51 establece, a los efectos de que la legítima defensa sea procedente, la necesidad de la preexistencia de un ataque armado¹⁰⁴, y *tan sólo el ataque armado, de otro Estado*. Es decir, la simple amenaza del ejercicio de la fuerza o cualquier otro uso de la fuerza que no se pueda caratular como ataque armado, podrán catalogarse como disparadores de la convocatoria al Consejo de Seguridad (dada su responsabilidad primordial por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales) pero no bastarán para justificar el recurso individual o colectivo a la fuerza, dentro de los límites del art. 51 de la Carta.

¹⁰² En función a esto, es lógico aseverar que la legítima defensa es una exclusión de la ilicitud de un hecho, lo que implica que no puede deducirse de su ejercicio responsabilidad internacional del o de los Estado/s (Comisión de Derecho Internacional de la ONU, proyecto de artículos sobre Responsabilidad Internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 2001, art. 21).

¹⁰³ En el caso de presentarse como colectiva, la misma puede haber sido instada espontáneamente por un Estado que, siendo víctima de un ataque armado, solicita a otro su asistencia militar para repeler la agresión. En tal caso, no es requisito la existencia de un acuerdo previo entre las partes, y el único requisito recaerá en el previo pedido de asistencia del Estado atacado, a los efectos de tutelar la soberanía del Estado agredido como para no justificar, a través de la aplicación de este instituto, a la intervención prohibida conforme a los Principios del DIP. Por otro lado, la legítima defensa colectiva puede dar lugar también a tratados de defensa mutua, bilaterales o multilaterales, donde se detallen las condiciones en la que los signatarios se encuentran obligados a asistir a otro de los firmantes cuando sufre un ataque armado.

¹⁰⁴ El art. 51 y el resto del articulado de la Carta no permiten definir al ataque armado, pero su conceptualización puede derivarse de la rica casuística desarrollada en el art. 3 de la resolución 3314 de la Asamblea General, Definición de la Agresión.

En este punto surge un tema en extremo espinoso, que lleva a preguntarnos cuándo puede darse inicio a la acción defensiva, dado que no aparece como una obligación en la Carta o en el Derecho Consuetudinario que la acción deba diferirse hasta tanto el agresor consuma su ataque, ya que algunos autores y Estados entienden que el ataque armado existe desde el momento mismo en que se ponen en marcha los efectivos para llevarlo a cabo.¹⁰⁵ Sin embargo, aún los autores que sostienen esta postura entienden que la respuesta frente a un ataque inminente, que se encuentra comprendida en la legítima defensa, no debe confundirse con la acción basada en la apreciación subjetiva de amenazas, potenciales o latentes. Cabe señalar que en “*leading case*” *Caroline* (1837), el Secretario de Estado de los EE.UU., Daniel Webster, desarrolló con claridad meridiana qué podría llegar a ser considerada hoy día legítima defensa y qué no, cuando sostuvo que tiene que presentarse una “necesidad de autodefensa inmediata, apabullante, sin espacio para la elección de medios ni tiempo para la reflexión”¹⁰⁶. Corresponde, entonces, dejar claramente establecido que el *ataque preventivo* no es expresión del Derecho Internacional en vigor, basado en los principios de la Carta, sino una doctrina a incorporar a un *Derecho Internacional Imperial*, dado que sólo es sostenido por los Estados Unidos y algunos de sus aliados autorizados.

¹⁰⁵ Ello justificaría, por ejemplo, las acciones israelíes en la Guerra de los Seis días (1967) que le permitió derrotar a sus vecinos árabes, ocupando el Sinaí, Gaza, Cisjordania (incluso Jerusalén Oriental) y las Alturas del Golán, ante los evidentes preparativos llevados a cabo por Egipto, Siria y otros países árabes para un ataque inminente.

¹⁰⁶ La discusión parece propia de los inicios del siglo XXI, pero sin embargo es de, relativamente, larga data. Se habló, durante la guerra fría, de la necesidad de un ataque preventivo contra la Unión Soviética antes que la misma contara con su primera bomba nuclear; un poco más aquí en el tiempo, fue el instituto que utilizaron algunos juristas norteamericanos para justificar la cuarentena impuesta por los Estados Unidos alrededor de la isla de Cuba ante la instalación de los misiles soviéticos en la misma, durante lo que se conoció como la crisis de los misiles, en 1962. También fue el recurso utilizado por Israel, cuando en 1981 atacó y destruyó Osirak, la instalación nuclear iraquí, aunque este hecho fue condenado por el Consejo de Seguridad a través de la resolución 487. Ya iniciado el siglo XXI, y tras los infaustos sucesos del 11 de setiembre de 2001, algunos gobiernos (como el norteamericano y el israelí) han argumentado sobre la necesidad de recurrir a la legítima defensa preventiva ante un peligro inminente dado que, a pesar de no haber llegado a concretarse, no permite esperar, dado el alto riesgo que ello pueda implicar. Así, en el *Documento sobre Estrategia de Seguridad Nacional* de los Estados Unidos de setiembre de 2002, se amplía aún más la idea de la legítima defensa haciéndola funcional al concepto de ataque inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy en día, a saber, el terrorismo y los Estados que le den amparo. Esa lucha contra el terrorismo y su “*relación*” con la posesión de armas de destrucción masiva, llevaron a que, por ejemplo, la administración Bush, ampliara de tal forma al ataque preventivo a situaciones que fuera consideradas de manera unilateral como una amenaza, incluso potencial, a intereses “vitales” de los EE.UU.

El art. 51 habla, de manera directa, del ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas sin hacer referencia alguna a quien puede ser el autor del mismo. En términos genérico serán los Estados, de manera individual o colectiva... ¿Pero serán siempre sólo ellos?¹⁰⁷ Como regla general, en este aspecto, ha sido mayoritaria la teoría *reduccionista*, de la mano ello del hecho de que el Estado es el único sujeto primario y plenario, a la vez que es el único *territorial*. En cuanto a los actores (que por serlo, carecen de subjetividad jurídica internacional)... ¿Cómo generar una relación propia del Derecho Internacional cuando el agresor carece de subjetividad jurídica? Es innegable que dichos actores actuarán a partir de una base territorial de la cual sólo es titular algún Estado, por lo que suele imputarse a dicho titular las acciones llevadas a cabo por los huéspedes. Estos individuos o grupos armados ejecutan dichos actos de ejercicio de la fuerza (que podemos denominar, genéricamente, terroristas, a pesar de que la definición específica requeriría de mayor grado de detalle) y requieren, para ello, de una base espacial que sólo puede dar un Estado. Por ello, de manera directa o indirecta, requieren de un Estado para actuar, si es que son agentes de alguno de ellos o, si no siéndolo, son patrocinados, asistidos, apoyándolos o tolerándolos, respectivamente. Todas estas conductas están prohibidas de manera expresa por el Derecho Internacional.

Podríamos concluir que los Estados que asisten a los individuos o grupos armados irregulares (o terroristas) incurren en un ilícito, pero salvo que pudiéramos aseverar y probar que los mismos son agentes de dicho Estado, no cabe atribuirle la responsabilidad por sus acciones de manera automática, dado que en numerosas ocasiones, esos grupos son más poderosos que el Estado “*anfitrión*”, por lo cual actúan a pesar del mismo.

Dicho esto, parte de la doctrina entiende¹⁰⁸ que no es imposible jurídicamente actuar, bajo el paraguas de la legítima defensa, frente a un ataque armado de un grupo no

¹⁰⁷ En la sentencia de las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* (2004), la Corte objeta la invocación hecha por Israel de la legítima defensa dado que los hechos que motivaron la respuesta israelí en Cisjordania no aparecen como imputables a un Estado extranjero, sino que serían originados por un grupo armado que se asienta en un territorio ocupado militarmente por Israel.

¹⁰⁸ BRÓTONS, Antonio Remiro, edición 2007, para este caso.

estatal o de un actor carente de subjetividad jurídica internacional¹⁰⁹, aunque siempre debe tenerse en cuenta el requisito de ataque armado previo, y la respuesta (a los efectos de ser proporcional) debe limitarse al espacio bajo control del agresor y sobre sus recursos, sin ampliarse (salvo que también aparezca claramente como autor) al territorio y recursos del Estado que lo alberga.

Los requisitos de ejercicio de la legítima defensa, tanto en este controversial caso de los párrafos “ut supra” como en el incuestionable caso de la reacción frente a un ataque armado que tiene a un Estado como autor, debe cubrir los requisitos que derivan de la Costumbre Internacional, a saber *necesidad, proporcionalidad e inmediatez*¹¹⁰ a los que se suman los requisitos derivados del sistema de seguridad colectiva de la ONU, *provisionalidad y subsidiariedad*.

La *necesidad* implica que el uso de la fuerza aparece como el único recurso a mano del Estado, dado que carece de otros para detener la agresión en marcha. La *proporcionalidad* de la respuesta del Estado está vinculada con la naturaleza de la agresión, por lo cual la misma tiene que ser suficiente para contrarrestarla, pero no ir más allá de la desarticulación de la misma. El fin perseguido por la respuesta del Estado, en el quantum, está determinada por el quantum de la fuerza que materializa la agresión, y debe perseguir la desactivación de la misma, y nada más¹¹¹.

¹⁰⁹ Se citan, en el texto de referencia, como ejemplo, las acciones armadas llevadas a cabo por Reino Unido y los Estados Unidos en territorio afgano contra Al Qaeda, así como las reacciones israelíes contra Hezbolla.

¹¹⁰ Estos requisitos se derivan, por ejemplo, de la posición asentada por los EE.UU. a través del Secretario de Estado Daniel Webster en el caso *Caroline* ya citado; a su vez, se ha confirmado de manera jurisprudencial por la CIJ en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986).

¹¹¹ Un dato interesante que podemos traer a colación vinculado al tema de la proporcionalidad viene dado por una resolución de la Asamblea General que, en 1961, declaró que el empleo de armas nucleares implicaba una directa violación a la Carta y un crimen contra la Humanidad. Sin embargo, cuando ese tema se planteó en 1994 ante la Corte, la misma consideró (por once de los catorce jueces que votaron) que sostener aquello que la AG aseveraba sobre el posible empleo de armas nucleares como una opinión juris naciente chocaba con una adhesión militante, por parte de los Estados poseedores de armamento nuclear, de utilizarlo como herramienta de disuasión. Por lo tanto, el Derecho Internacional convencional y consuetudinario no contenía una prohibición completa y universal a la amenaza y empleo de las armas nucleares en cuanto tales, aunque siete de los onces que afirmaron esto, también entendieron que en la medida en que la amenaza o el empleo de tales armas, como cualesquiera otras, no debía encontrarse en colisión con las cláusulas pertinentes del Derecho Internacional que se aplica en el Conflictos Armados,

A su vez, la acción debe ser *inmediata* en relación al ataque armado, por lo cual la legítima defensa no puede implicar represalias armadas.¹¹² Sin embargo es interesante el hecho de que la apreciación del lapso que transcurre entre el ataque armado y la respuesta no puede apreciarse de manera absoluta y automática, ya que el mismo se relativiza sin consideramos el tiempo que puede demandar la preparación de la respuesta, la persistencia del ataque o de la ocupación extranjera de territorio propio y la demora que la asistencia del sistema de seguridad colectiva puede implicar.

Consistentemente con ello, recordemos que se le demanda al o a los Estado/s que ejerce/n la legítima defensa que la misma debe ser *provisional y subsidiaria* de la acción del Consejo de Seguridad (dado que el mismo tiene la responsabilidad primordial vinculada con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales). Entonces, las medidas que fueren adoptadas en el ejercicio de la legítima defensa deben comunicarse de inmediato al Consejo, dado que aunque no se requiere autorización para su ejercicio, la lógica del instituto demanda que cesen cuando la ONU hubiera adoptado las medidas necesarias¹¹³ para mantener la paz y seguridad internacionales.

Las acciones colectivas

Recordemos que el propósito y fin último para el cual se creó la Organización de las Naciones Unidas es el del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (art. 1.1 de la Carta) y en vista de dicho objetivo es que se dispone que deberá “tomar medidas

y en particular, el Derecho Internacional Humanitario; es por ello que, es muy probable, que la amenaza o el empleo de armas nucleares, en virtud de las consecuencias fácticas que las mismas impliquen, fuera generalmente contraria a dichas exigencias. De todos modos, en función al estado del Derecho Internacional, no pudo concluirse de manera definitiva que la amenaza o el empleo de las armas nucleares sería lícito o ilícito en una circunstancia extrema de legítima defensa en la que estuviera en juego la supervivencia misma de un Estado (Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, 1996).

¹¹² Puede citarse como ejemplo de las mismas las acciones de bombardeo aéreo de los EE.UU. contra las plataformas petroleras iraníes del Golfo Pérsico del 19 de octubre de 1987 y del 18 de abril de 1988.

¹¹³ Las preguntas que despiertan esta afirmación nos llevan a cuestionarnos cuáles son las medidas *necesarias* para mantener la paz y seguridad internacionales y quién está habilitado para determinar que lo son. El autor que seguimos en este capítulo entiende que las acciones propias de la legítima defensa deberán cesar cuando se hubiera conseguido el objetivo de repeler el ataque armado, o las medidas militares dispuestas por el Consejo de Seguridad materialicen la defensa del Estado agredido, no al momento de la adopción de las mismas.

colectivas eficaces” que le posibiliten prevenir y eliminar las amenaza a la paz y suprimir su quebrantamiento y los actos de agresión, por lo cual los Estados están obligados a facilitar a la Organización “toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza” conforme a la Carta, debiendo abstenerse de prestarla “a Estado alguno contra el cual la Organización estuviese ejerciendo acción preventiva o coercitiva” (art. 2.5).

Es claro, entonces, el porqué del interés de la ONU por encontrarle solución a las *controversias* cuya persistencia ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales, así como prevenir y eliminar las *situaciones* que potencialmente produzcan fricciones internacionales o degeneren en controversias susceptibles de provocar un quebrantamiento de la paz¹¹⁴.

Dado que el principal propósito perseguido por la Organización es éste, se explica el protagonismo que tiene el Consejo de Seguridad en la vida de la misma, dado que su responsabilidad *primordial* (como ya hemos dicho reiteradamente en estas páginas) es mantener la paz y seguridad internacionales. Y a tales efectos, cuenta con las herramientas necesarias para protagonizar la diplomacia preventiva de la ONU, a los efectos de encauzar y solucionar a través de medios pacíficos, tales controversias o situaciones.¹¹⁵

Todo lo aseverado es compatible con las limitaciones que, en este sentido, encuentra la Asamblea General en el arreglo pacífico, dado que en esta materia podríamos decir que tiene un papel de subordinación con respecto al Consejo General¹¹⁶. La práctica de la ONU ha profundizado la primacía que, en esta materia, tiene el Consejo.

Sin embargo es necesario destacar que *competencia primordial* no implica *exclusividad*. No hay que dejar de lado, por ejemplo, el ejercicio de las funciones político-diplomáticas de las cuales está investido el Secretario General que, con el tiempo, ha llegado a transformarse en una primera instancia de solución de situaciones conflictivas o, inclusive, de controversias.

¹¹⁴ Arts. 1.1, 11.3, 12.1, y 33 a 35 de la Carta.

¹¹⁵ Capítulo VI de la Carta, arts. 33 a 38.

¹¹⁶ Artículos 12.1, 11.2, conforme 10, 11 y 14.

El papel que la Carta le asigna al Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VI no implica el inicio de un proceso que habilite, mediante una decisión vinculante, poner fin a una controversia (o dejar atrás una situación) que amenaza a la paz y seguridad internacionales, ya que al Consejo de Seguridad se expide a través de una recomendación, y sus atribuciones decisorias (y por lo tanto, vinculantes jurídicamente hablando) se pondrán en marcha recién cuando el deterioro de la controversia o situación hayan llevada a una amenaza, no ya potencial, sino *real*, a la paz y seguridad internacionales, obligando al tránsito del Capítulo VI al Capítulo VII.

Capítulo VII de la Carta

El sistema de seguridad colectiva plasmada en este Capítulo (al cual podemos definir como la columna vertebral de la Carta) se pone en marcha cuando se determina la existencia *de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión* (art. 39 de la Carta)¹¹⁷. Ante esto, el Consejo tiene que hacerse cargo de su objetivo primario, el cual es mantener o restablecer la paz.

El sistema de la Carta, en este Capítulo, tiene un tinte *político* deliberado, en virtud de la herramienta de la cual disponen los miembros permanentes a los efectos de adoptar decisiones que no fueren de procedimiento en el art. 27.3 de la Carta (el denominado *derecho de veto*, recordemos, en manos de los Estados Unidos de América, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República de Francia, la República Popular de China y la Federación Rusa).

Una vez categorizada una situación en los tipos del art. 39, el Consejo puede:

- 1) Instar a las partes a la observancia de medidas provisionales (alto al fuego, retirada de tropas, tregua, armisticio, etc.) que entienda deban llevarse a cabo por ser necesarias o aconsejables (art. 40 de la Carta).

¹¹⁷ En este punto es pertinente recordar que sólo la agresión ha sido objeto de definición legal, a través de la ya mentada resolución 3314 de 1974; no han recibido igual tratamiento la amenaza a la paz o el quebrantamiento de la paz, por lo cual ello depende absolutamente de la decisión del Consejo para constatar cuando se materializa en uno u otro caso.

- 2) Recomendar o decidir medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, como interrupción total o parcial de las relaciones diplomáticas, económicas y toda clase de comunicaciones (art. 41 de la Carta).
- 3) Ejercer, por medio de fuerzas armadas, las acciones necesarias (se enumeran bloqueos, demostraciones u otras que llevaren a cabo las fuerzas de las Naciones Unidas) para mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales (art. 42 de la Carta).

El profesor Dupuy caratula a la evolución de las medidas del Cap. VII como una *progresión dramática*, pero esa progresión no implica una obligación legal sino que es una sucesión lógica. No hay limitación alguna para que el Consejo disponga, directamente, medidas militares, o que ante la falta de resultados rápidos de las medidas no militares, se acuda con prontitud a la vía armada.

A su vez, hay una diferencia de tipo sustancial entre uno y otro tipo de medidas, dado que las que decide el Consejo en virtud del art. 41 son obligatorias para los Estados miembros de las Naciones Unidas desde su adopción, las del art. 42 están supeditadas a la firma de los acuerdos previstos en el art. 43 (acuerdos de los cuales no se concretó ninguno). A su vez, el articulado del Capítulo VII requiere, para su aplicación, de la conducción de las acciones que implican el uso de la fuerza armada por parte del Comité de Estado Mayor (previsión hecha por el art. 46) a los efectos de que el control de las medidas militares sea privativo del Consejo de Seguridad.

Con respecto a la puesta en práctica del Capítulo VII durante la Guerra Fría, quisiéramos traer a colación algunos ejemplos, a los efectos de contrastarlos con algunas herramientas surgidas como consecuencia de su relativa “ineficacia”. Relativizamos la ineficacia porque no es aventurado afirmar que el sistema de seguridad colectiva, por aquél entonces, evitó una guerra mundial a costa de “dejar pasar” numerosos conflictos localizados. La escisión global en dos bloques antagónicos con las dos superpotencias a la cabeza de cada uno de ellos paralizó al Consejo, dado que se requería, para la puesta en marcha del Capítulo VII, el consenso de los Grandes (y cuando algún conflicto implicara directa o indirectamente a algún miembro permanente o sus clientes o protegidos, el Consejo nada podía hacer al respecto. Con acierto se ha

dicho que para imponer su política, un miembro permanente requería de los demás, pero para impedir la de los demás, se bastaba a sí mismo).

En relación, entonces, a la verificación en la realidad de las previsiones del Cap. VII, podemos ejemplificar con los tipos del art. 39, que el Consejo de Seguridad utilizó en diversas ocasiones mentando las amenazas a la paz (relativas, genéricamente, a situaciones que encontraban su génesis en las relaciones internacionales y, alguna de ellas, en conflictos internos que tendían a internacionalizarse, tal como el contexto que se presentó en Rodesia del Sur y en Sudáfrica debido a la segregación racial). Poco uso se hizo de la modalidad “quebrantamiento de la paz” (se calificaron como tal la intervención de Corea del Norte en Corea del Sur en 1950; la recuperación de las Malvinas por parte de Argentina; las hostilidades entre Irán e Irak, pero recién en 1987) y nunca se recurrió a la “agresión” para tipificar situaciones que, a las claras, respondían a los casos desarrollados en el art. 3 de la resolución 3314 (aunque en muchos casos, a pesar de no efectuar la tipificación, dentro del texto de las resoluciones del Consejo de Seguridad se utiliza la expresión para adjetivar algunas acciones llevadas a cabo por Estados concretos. Por ejemplo, algunas acciones llevadas a cabo por Sudáfrica o Rodesia del Sur sobre Estados vecinos, la llevada a cabo por un grupo de mercenarios contra la República Popular de Benín en 1977, a través de resolución 405, etc.).

Con respecto a las medidas decididas en función al Capítulo VII, en los dos casos en los cuales se habló de “quebrantamiento de la paz” no se superó el art. 40 de la *progresión dramática* de la que hemos hablado arriba en el caso de Malvinas (ver resolución 502, de 1982) y en el de Irak – Irán (resolución 598, de 1987). Se fue más allá en el caso de Corea del Norte, hasta autorizarse y recomendarse el uso de la fuerza por parte de los Estados miembros (resolución 84 de 1950), aunque esta resolución tiene una muy discutible legalidad, en virtud de la ausencia del representante soviético en el Consejo de Seguridad¹¹⁸.

¹¹⁸ Tal fue el grado de apartamiento de las previsiones legales de la Carta que, a través de una resolución de la Asamblea General (la muy conocida resolución 377, Unión Pro Paz) se procuró que la AG quedara habilitada para tomar medidas que implicaran el ejercicio de acciones en el terreno, propias del Capítulo VII, si el Consejo de Seguridad se encontraba paralizado por la ausencia o el ejercicio del veto de uno de los miembros permanentes. Se trataba de justificar alegando que el carácter *primordial* de las funciones que el Consejo de Seguridad tiene en lo relativo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales no implica *exclusividad*, y que, en todo caso, las medidas que adoptara la AG sobre estas cuestiones no

También se autorizó y recomendó el uso de la fuerza (un bloqueo naval) a Reino Unido, a través de resolución 221 de 1966, sobre Rodesia del Sur.

Rodesia del Sur y África del Sur (ambos casos motivados, como se dijo más arriba, por la política de segregación racial) fueron los dos únicos casos a lo largo de 45 años que motivaron la aplicación de las medidas del art. 41.

Sin embargo, cabe mencionar (y más adelante retomaremos esta aseveración) la plena aplicación del art. 42 se encontró siempre con la limitante fáctica de la nula aplicación del art. 43.

En los últimos años, durante la Guerra Fría, debido a la falta de eficacia del Consejo de Seguridad en diversas crisis que estallaron (Irán y Afganistán en 1979, Malvinas y Polonia en 1982, Libia en 1986, etc.) explicado ello en el interés que Estados Unidos y sus aliados en dichas crisis, así como la menor permeabilidad de la AG a abrazar las causas propias de Occidente, desembocó en la adopción de políticas sancionadoras (unilateralmente) llevadas a cabo frente a terceros Estados, señalados como autores de crímenes internacionales.

Entendemos que es crucial tener en claro lo que el principio que prohíbe el uso o la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, tanto en su faceta teórica como práctica, con sus previsiones y falta de materialización en la práctica por las diversas razones desarrolladas en las páginas precedentes (desde la ausencia de la firma de los convenios del art. 43, hasta los problemas generados por el excesivo uso del veto o la reticencia de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a tomar determinaciones que se vincularan directa o indirectamente con sus intereses o los de sus aliados o satélites), es lo que explica el surgimiento de las clásicas Operaciones de Mantenimiento de la Paz, dado que esta herramienta (como veremos en el Capítulo que le sigue a éste) no está prevista en la Carta, pero se presentó como una herramienta adecuada ante la multiplicación de situaciones que ameritaban la intervención de las Naciones Unidas. Así, la Organización, carente de fuerzas propias o directamente bajo su comando, con la autorización expresa o implícita de los miembros permanentes (plasmado ello en resoluciones adoptadas en el Consejo de Seguridad) pero en la

serían obligatorias, sino meras recomendaciones, a diferencia de las que, en ejercicio de sus funciones, fueran generadas por el Consejo de Seguridad.

mayoría de los casos, reacios a implicarse de manera directa, encontraba en la interposición (operaciones clásicas) o en el despliegue de tropas que protegieran las actividades de los expertos o de las agencias de las Naciones Unidas a los efectos de ayudar a reconstruir la estructura administrativa o física de un Estado envuelto en una severa crisis (operaciones de segunda generación o complejas) una forma de perseguir el propósito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que, como hemos dicho en el inicio de este capítulo, es el fin último de la Organización. Una forma no prevista, que no siempre ha sido ciento por ciento efectiva, pero que suplía algunas de las falencias de la falta de materialización del ambicioso Capítulo VII, a través de acciones más humildes, pero que en muchos casos se constituyeron en paliativos importantes o adecuados, cuando la alternativa era la completa inacción.

Capítulo IV

Las Operaciones de Paz

Definición y clasificación

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) no se contemplaron de manera expresa en la Carta, y sin embargo, surgieron en calidad de recurso alternativo ante la parálisis del sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de las Naciones Unidas, concretamente en su Capítulo VII, obra del Consejo de Seguridad (y fruto también de su falta de acuerdo, tal como lo mencionábamos, en lo relacionado a la necesaria implementación del artículo 43 de la Carta), y bajo la forma de observadores militares no armados (*“boinas azules”*).

Las OMP surgieron por iniciativa del noruego Trigvie Lie, quien fuera el primer Secretario General de la ONU (1946-1952) y fueron concebidas como un recurso alternativo para enfriar y controlar algunas contiendas bélicas surgidas durante ese período de la Guerra Fría, a los efectos de reemplazar aquellos previstos en la Carta y que no pudieron ser utilizados con motivo de la Guerra Fría.¹¹⁹

Tan temprana fue la experiencia que en 1948 (recordemos que la Carta de las Naciones Unidas entró en vigencia el 24 de octubre de 1945) se creó el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua Palestina (UNTSO), que se ocuparía de vigilar el cumplimiento del alto al fuego tras los primeros enfrentamientos armados entre Israel y los países árabes. Su naturaleza jurídica fue la de un organismo subsidiario del Consejo de Seguridad, en base al art. 40 de la Carta (resoluciones 50 y 54 de 1948, y la 73 de 1949). En 1949 se constituyó la segunda experiencia en la misma senda, un grupo de observadores para constatar el alto el fuego en Cachemira, entre India y Pakistán (UNMOGIP).

En el año 1956, con el conflicto del Canal de Suez con motivo de la intervención franco-británica contra Egipto (recordemos que Gamal Nasser había decretado la

¹¹⁹ ZAWELS, Estanislao “Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI. El Consejo de Seguridad de la ONU en la década del 90”. Nuevohacer. Grupo Editor Latinoamericano, 2000, pág. 143.

nacionalización del Canal de Suez) y la invasión israelí del Sinaí, Naciones Unidas crea la primera OMP (“*cascos azules*”) organizada como fuerza armada de interposición, bajo mandato militar. Curiosamente, el órgano de las NU donde se produjo la génesis de dicha OMP fue la Asamblea General, en aplicación de la famosa resolución 377 (Unión Pro Paz), en virtud a la parálisis que se dio en el Consejo de Seguridad por el doble veto de los miembros permanentes directamente implicados. El Secretario General convocó a una reunión de urgencia de la AGNU, en aplicación de dicha resolución, a los efectos de idear “un plan destinado a la constitución, con el consentimiento de las naciones interesadas, de una Fuerza Internacional de Emergencia de las UN (UNEF) encargada de garantizar y supervisar la cesación de las hostilidades”. Resultado de dicha convocatoria fue la creación de UNEF I.

Fue esta crisis la que motivó que el Secretario General, Dag Hammarskjöld, junto con el canadiense Lester Pearson, enumeraran las características de las OMP, las que en un principio eran estas seis: I) el despliegue se realiza de manera temporal; II) actúa de manera neutral con respecto a las partes en el conflicto, y dicha neutralidad debe ser aceptada y respetada por las mismas; III) se designaba un comandante militar por parte del Consejo de Seguridad; IV) los miembros permanentes del Consejo se encontraban, a priori, inhabilitados de participar en estos despliegues; V) los objetivos de las operaciones se limitaban a la supervisión de ceses de fuego y al patrullaje de los frentes de batalla y VI) provisión de las fuerzas multinacionales con armamento liviano, utilizable solamente en defensa propia.¹²⁰

Las OMP pueden ser definidas como medidas de tipo militar o paramilitar que tienen lugar en el territorio y con la autorización (en algunos casos, el pedido expreso) de dos o más Estados miembros de la ONU, que persiguen contener y controlar un conflicto o situación grave, manteniendo o restableciendo la paz física y tratando de generar una atmósfera donde las partes traten de salvar a través de las negociaciones y no del ejercicio de la fuerza, sus diferencias. Suelen desplegarse en casos de extrema tensión, con riesgo real a la paz y seguridad internacionales. Esta conceptualización de las OMP tiene origen en los trabajos de Hammarskjöld, quien en la década del '50, delineó la forma de las OMP y generó, con ello, el surgimiento de tres conceptos íntimamente

¹²⁰ BARTOLOMÉ, Mariano, obra citada, pág. 282

relacionados: a) presencia de la ONU; b) mantenimiento de la paz y c) diplomacia preventiva.¹²¹ La *presencia de la ONU* implica el uso de personal representativo del Secretario General de la Organización en la resolución de disputas, sea o no que las partes enfrentadas hayan logrado algún acuerdo transitorio. Se puede tratar del empleo de mediadores, comisiones de buenos oficios o grupos de militares desarmados. En lo referente a *mantenimiento de la paz* el protagonismo recae en unidades militares, que actúan a partir de un cese de hostilidades que fue acordado por las partes en el conflicto.

Cabe señalar que, a los efectos de que las OMP pudieran ser exitosas, se han enumerado cinco condiciones, extraídas de las lecciones aprendidas de lo que fue el despliegue de la Autoridad de Transición de Naciones Unidas en Camboya (UNTAC, desde marzo de 1992 hasta setiembre de 1993) las cuales son: I) La existencia de un plan de paz coherente desde el punto de vista conceptual, con el detalle necesario y con el respaldo real de las partes en el conflicto; II) el apoyo de las partes a la aplicación de dicho plan; III) recursos humanos calificados y disciplinados, articulados desde un Estado Mayor civil y militar, habilitados para planificar e implementar el plan de paz a continuación del acuerdo alcanzado entre los beligerantes; IV) objetivos claros y viables, a los efectos de no dar lugar a excesivas expectativas sobre el verdadero rol de las Naciones Unidas y, por último, VI) apropiado respaldo de la comunidad internacional, respaldo que debe implicar a los Estados que, en algún momento previo, apoyaron a alguno de los bandos enfrentados.¹²²

Las OMP pueden dividirse, básicamente, en dos categorías:

1) observadores militares no armados (como dijéramos arriba, los *boinas azules*): Los observadores militares cumplen un rol de supervisión y vigilancia, manteniendo informada de su actividad a las Naciones Unidas, cuyos órganos disponen de información imparcial con respecto al mandato recibido por los observadores. El despliegue de ellos permite mantener canales de comunicación abiertos con los sujetos enfrentados.

¹²¹ BARTOLOMÉ, Mariano César. “La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz”. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégico (ANEPE). Santiago de Chile (Chile), 2006. Págs. 279 y 280

¹²² BARTOLOMÉ, Mariano; obra citada, pág. 282.

2) fuerzas armadas integradas bajo mando militar (denominados *cascos azules*): Los contingentes armados desempeñan misiones que se encuentran precisadas en el mandato que reciben: impedir el reinicio de las hostilidades, neutralizar la zona en que se despliegan los efectivos, controlar el movimiento de las armas, impedir la participación de terceras partes, restaurar la autoridad del gobierno, colaborar en la preservación del orden público, etc.

Cómo se establece una OMP¹²³

En términos básicos, el proceso de toma de decisiones involucra a cuatro actores centrales: al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (responsable de tipificar una acción o situación como amenaza a la paz y seguridad internacionales, y de decidir la realización de una operación de paz), al Secretario General de la Organización (implementa las decisiones del Consejo de Seguridad en el plano operativo. Se ocupa de la planificación y del control de la OMP, delegando su ejecución en su Alto Representante o en un Comandante en el terreno), la AGNU (en principio, y en situaciones de normalidad, su mayor protagonismo está dado por el financiamiento de dicha operación, al discutir la cuestión presupuestaria) y los Países Contribuyentes (afectan la fisonomía de la operación a través de las Reglas de Empeñamiento que les fijan a sus tropas).¹²⁴

En una situación hipotética, en la cual sea probable que se haga necesaria la creación de una OMP, este proceso de toma de decisiones se articularía de la siguiente manera:

I) El Consejo de Seguridad solicita a la Secretaría General que lleve a cabo una evaluación de factibilidad. Si la Secretaría General ya hizo el envío de una misión técnica y se encuentra en condiciones de hacer recomendaciones concretas, eleva un informe al Consejo de Seguridad.

¹²³ ZAWELS Estanislao, obra citada, pág. 111.

¹²⁴ BARTOLOMÉ, Mariano César, obra citada, pág. 280.

II) Dicho órgano examina dicho informe y, se lo coloca en el orden del día de las consultas informales¹²⁵ a los efectos de llevar a cabo el intercambio de opiniones o debate después de transcurridos algunos días hábiles, para que las distintas delegaciones reciban recomendaciones de sus cancillerías. Durante el primer debate, cada delegación opina sobre las recomendaciones que se encuentran en el informe enviado por la Secretaría General y, en caso de existir, agrega las suyas. Generalmente, el debate es formal y los textos se hallan previamente preparados. Tras el debate, el presidente del Consejo de Seguridad sintetiza los principales ejes de la discusión y sugiere las acciones a adoptar.

III) Lo que suele sugerirse es que algún “Grupo de Amigos”¹²⁶, coalición o delegación concreta asuma el compromiso de redactar un anteproyecto de resolución; de no existir esa posibilidad, la responsabilidad de su preparación queda en manos de la presidencia.

¹²⁵ Aparecen como una característica central de los procedimientos actuales del Consejo de Seguridad. Aumentaron en número a partir de la década de los '70 y la mecánica implica oficiar reuniones del Consejo de Seguridad, que carecen de la condición de formales, llevadas a cabo en una pequeña sala que se encuentra al lado de la Sala del Consejo. En la misma hay una mesa en forma de herradura para los quince miembros, interpretación simultánea en los idiomas oficiales de las Naciones Unidas y los Servicios de la Secretaría del Consejo.

No se levantan actas de lo que allí se expresa y no se permite el ingreso a los países que no son miembros del Consejo, ni a las partes en el conflicto ni a los medios de comunicación.

En las mismas se lleva a cabo un diálogo entre los miembros del Consejo de Seguridad y la Secretaría, dado que se escuchan los informes de la Secretaría General, se debaten los temas bajo estudio del Consejo de Seguridad, se redactan y negocia los proyectos de decisiones y se adoptan una serie de decisiones del Consejo (Cartas del Presidente o declaraciones del mismo a los medios de comunicación).

En términos genéricos, se puede decir que en las sesiones informales “se cocina” lo que se va a adoptar en las sesiones formales, sin debates o explicaciones de los miembros o declaraciones del Presidente, ya que las mismas se dieron durante estas sesiones informales. Ver ZAWELS, Estanislao, obra citada, págs. 102 y 103.

¹²⁶ Debido a la gran cantidad de temas en la agenda del Consejo de Seguridad, aparecieron las llamadas reuniones de grupos de amigos del Secretario General a los efectos de un conflicto concreto. Dichas reuniones se llevan a cabo fuera de las Naciones Unidas e implican a una serie de delegaciones que se encuentran particularmente interesadas en dicho conflicto, miembros del Consejo de Seguridad (generalmente, son varios los miembros permanentes que asisten) y otros países, que pueden ser de la región o que tienen un interés especial (es regla que en dicha condición formen parte del Grupo de Amigos las antiguas potencias coloniales del o los países envueltos en el conflicto, si es que existieran). En esas reuniones se preparan los anteproyectos de las resoluciones del Consejo que, en términos generales, consiguen un amplio apoyo de los miembros del Consejo.

IV) Ya con el anteproyecto de resolución, el Consejo suele adoptar alguna de las siguientes dos opciones:

a.- examinar, negociar o continuar la redacción del anteproyecto durante las consultas informales o

b.- remitir el texto a un grupo de trabajo “ad hoc” conformado para dicha discusión. En caso de que las delegaciones del Consejo entiendan que se está cerca de lograr el consenso, se opta por no llevar a cabo el paso del “Grupo de Trabajo”. Asimismo, es pertinente indicar que si alguno de los temas interesan particularmente a alguno o a la totalidad de los miembros permanentes, no suele tratarse a través de Grupo de Trabajo.

V) Una vez que el Grupo de Trabajo concluyó con su cometido, el texto regresa a las consultas informales, donde es nuevamente tenido en consideración y terminado. Si no se arribó al consenso en alguna cuestión puntual, dicho tópico es estudiado por los Representantes Permanentes de cada delegación durante la sesión informal.

VI) Si se llega al consenso en el anteproyecto, el texto se hace oficial y se adjudica a la Presidencia. También existe la posibilidad de que se presente adjudicado a los copatrocinadores.

VII) El Presidente del Consejo de Seguridad propone que se lleve a cabo una sesión formal del Consejo a los efectos de que el proyecto se convierta en resolución, y se hace circular entre los miembros del Consejo un proyecto de orden del día para su aprobación, poniendo a consideración de los mismos la pertinencia o no de debatir el proyecto.

VIII) Con anterioridad a la adopción de la resolución y durante el proceso de negociación, las partes en el conflicto (alguna o todas ellas) suelen hacer gestiones fuera de la sala de las Consultas Informales con todos o algunos de los miembros del Consejo. En algunas oportunidades, se llevan a cabo convocatorias a reuniones propias de la “Fórmula Arria”.¹²⁷

¹²⁷ En 1992, el Representante Permanente de Venezuela ante el Consejo de Seguridad, embajador Diego Arria, propuso un mecanismo que permitiera que las partes en un conflicto pudieran dar sus puntos de vista sobre el mismo ante el Consejo, después de contar con el visto bueno de este órgano sobre dicha cuestión. Estas reuniones oficiosas tienen un lugar en una sala diferente a las del Consejo, las preside el

Algo a ser tenido en cuenta y que es conducente a un más profundo entendimiento de los aspectos técnico-militares, que implica el establecimiento de una OMP, o su gestión tras el establecimiento de la misma, tiene que ver con el asesoramiento que la mayoría de las delegaciones del Consejo de Seguridad reciben de sus “agregados militares”. Últimamente, los países que suelen contribuir con tropas para dichas operaciones han incorporado asesores militares y de fuerzas de seguridad al personal permanente de sus misiones. Los mismos interactúan con los diplomáticos y mantienen un contacto fluido con sus colegas de otros países y con el personal militar y policial que se halla afectado a la Secretaría General. De manera mensual se llevan a cabo reuniones de intercambio general de información.

También cabe señalar que, a partir de 1994 y fruto de una iniciativa conjunta de Argentina y Nueva Zelanda en el Consejo de Seguridad, se llevan a cabo reuniones conjuntas del Consejo de Seguridad, la Secretaría General y los Países Contribuyentes de Tropas (PCT). Se he entendido que son de particular interés y utilidad en las etapas iniciales del establecimiento de una OMP, en la que se determina el mandato y cuando ya se identificaron a los potenciales PCT.

Problemas de competencia de las OMP

En sus más de cincuenta años, las OMP han presentado, de manera recurrente, problemas de competencia vinculados con su autorización, su ejecución y su financiación. A continuación, abordaremos cada uno de estos tópicos:

I) Autorización: Se ha discutido si la competencia que tiene el Consejo de Seguridad en esta materia es exclusiva, alternativa/subsidiariamente compartida con la Asamblea General.

En términos teóricos, se puede sostener que si la operación es identificada o no como una “*acción coercitiva*” del Capítulo VII de la Carta. De serlo, es natural entender que la competencia le corresponde de manera exclusiva al Consejo de Seguridad.

miembro del Consejo que las convoca, carecen de interpretación y no cuentan con la asistencia de la Secretaría General. Ver ZAWELS, obra citada, página 105.

La opinión mayoritaria, que encontró refrendo jurisprudencial en la Corte Internacional de Justicia en “*Ciertos gastos de las Naciones Unidas, art. 17.2 de la Carta*” (1962) la constitución de una Fuerza no amerita la caratula de acción coercitiva (más aún si estamos en presencia de un grupo de observadores), debido ello a la naturaleza de la función asignada (no implica el uso de armas con un Estado agresor que incumpliera con los requerimientos del Consejo) y al carácter voluntario del mecanismo (recordemos que se establece en base al consentimiento del o de los Estados donde habrá de desplegarse, y que se halla compuesto por contingentes y apoyo logístico libremente aportados).

En términos prácticos se ha visto que una OMP puede ser encomendada a un organismo regional o a un Estado o grupo de ellos sin que sea ineludible contar con una autorización de las NU, confirmando, de este modo, su condición de “*no coercitiva*”¹²⁸.

Es criterio uniforme que, en una situación concreta examinada por la AGNU que implique potencialmente una OMP, deben efectuarse recomendaciones al Consejo de Seguridad para que sea este órgano el que la autorice y controle, teniendo en consideración lo regulado en el artículo 27, que manifiesta que es su responsabilidad primordial el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El punto crítico se genera cuando se produce el veto de alguno de los miembros permanentes, paralizando el accionar del Consejo. Entonces, cabe enfatizar que la clave del equilibrio político entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en materia de mantenimiento de la paz internacional se encuentra en los arts. 11, 14 y 24 de la Carta de Naciones Unidas, que materializan el reparto entre una función deliberante de estudio y discusión, más propia de la AGNU (como lo señalábamos “*ut supra*”) y otra de decisión y acción ejecutiva, competencia principal del Consejo de Seguridad.

Con respecto a la base normativa de las OMP creadas por la ONU hay que acudir a la Carta de las Naciones Unidas (aunque, como dijéramos al inicio de este capítulo, no hay

¹²⁸ Recordemos, a modo de ejemplo, en la organización de sucesivos acuerdos entre Estados Unidos, Egipto e Israel de la Misión de Apoyo de Estados Unidos en el Sinaí (1975) o en la Fuerza Multinacional y Observadores en el Sinaí (FMO, 1982) que tomó la posta a la UNEF II luego de que el Consejo de Seguridad no le renovara su mandato por el bloqueo soviético; también es pertinente traer a colación a la Fuerza Multinacional en el Líbano (FMN, 1982) que conforme lo propuesto por el país anfitrión y el visto bueno de Israel, la OLP y Siria, durante un breve lapso, se hizo cargo del mandato relativo a la evacuación de tropas de las OLP y de Siria de Beirut.

referencia expresa a ellas en dicho instrumento), debiendo deducirse que los poderes implícitos de la ONU le permiten crear operaciones militares para el mantenimiento de la paz internacional (no es redundante recordar que es el primer propósito que la Organización tiene). Si son establecidas por la AGNU, su fundamento jurídico se encuentra en los arts. 10, 11 y 14 de la Carta. En caso de ser creadas por el Consejo de Seguridad (es la regla) su fundamento jurídico podemos llegar a encontrarlo en el art. 40 de la Carta¹²⁹ o en el art. 1.1 de la Carta como la fuente de autoridad para la organización de medidas colectivas tanto por el Consejo de Seguridad como por la Asamblea General – incluyendo aquí las OMP.-¹³⁰

II) Ejecución: La ejecución es responsabilidad de un órgano integrado (compuesto por individuos, imparciales y neutrales en la ejecución de sus funciones, quienes deben su lealtad a la ONU) que es subsidiario al órgano que lo autoriza, al cual le compete su dirección general. Las características orgánicas propias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General (colegiados y numerosos, lejanos, deliberantes, apegados a un proceso riguroso) hacen de ellos muy poco apropiados para dicha responsabilidad, encontrando en la cabeza del Secretario General de la organización la figura apropiada de la institución para hacerse cargo de la materialización de su mandato, a través de su Representante Especial o del Comandante de la Fuerza o grupo de observación por él designado, contando en dicha designación con el beneplácito del órgano autorizante de la OMP.

¹²⁹ En la medida que las OMP sean consideradas como “medidas provisionales”. Tal es la opinión de IGLESIAS VELASCO (ver obra citada), SCHACHTER («The Uses of Law in International Peacekeeping», Va. L. Rev., vol. 50 (1964), p. 1105) quien señalaba hace años, refiriéndose a la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), que la operación onusiana no debería prejuzgar la solución de las cuestiones en litigio, ni alterar el equilibrio político de los esfuerzos de arreglo de la controversia, ni modificar el statu quo previo así como E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, «United Nations Security Council», en R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, 2.a ed., 2000, pp. 1168-1172; A. ABRASZEWSKI, «Financing of the Peace-keeping Operations of the United Nations», *International Geneva Yearbook*, vol. 7 (1993), p. 81 y el mismo HAMMARSKJOLD, Dag, en su declaración ante el Consejo de Seguridad de 13 de diciembre de 1960, SCOR, 920.a sesión, p. 19.

¹³⁰ Aunque esta cláusula, en extremo genérica, debería ser interpretada en juego armónico con los arts. 2.7 (principio de no injerencia de la Organización en asuntos de jurisdicción interna de los Estados), 11.2 in fine (reserva de la «acción» al Consejo de Seguridad) o 12.1 y 24.1 (prioridad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales).

Ello ha convertido a las OMP en una suerte de órgano “sui generis” que ha llevado que, en términos oficiales, se las caracterice como *órganos subsidiarios de las Naciones Unidas* (no ya de la AGNU o del Consejo de Seguridad).

A través de esta atribución se ha consolidado la figura del Secretario General, aunque tal proceso ha chocado con la resistencia de las Grandes Potencias¹³¹. La clave ha sido la comunicación fluida que se ha generado entre ambos órganos, habido cuenta de que en términos concretos, uno de los requerimientos para el éxito de la OMP radica en la confianza que el Consejo de Seguridad (o la AGNU, en su caso) deposita en el Secretario General.

A su vez se ha tomado el recaudo de autorizar las OMP por plazos preestablecidos breves (en la práctica, seis meses) lo que permite a los miembros permanente vetarlas, y no renovarles el mandato.

III) FINANCIACIÓN: Se ha entendido que las OMP constituyen un *gasto de la Organización* en virtud de que son autorizadas por órganos de la misma (Consejo de Seguridad o AGNU) y de perseguir el cumplimiento de uno de los propósitos fundamentales de la ONU (art. 1, apartado 1 de la Carta), consistente en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Es por ello que deberían formar parte de su presupuesto, siendo responsabilidad de la AGNU su aprobación y el reparto de la carga financiera proveniente de la misma, conforme el baremo regular de la cuota, entre los Estados miembros.

Sin embargo, este punto de vista que compartían la AGNU y el Secretario General fue observado por algunos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (cabe recordar que, a su vez, ellos se encuentran entre los contribuyentes que soportan la carga más importante del presupuesto de la ONU)¹³² que sostenían que era responsabilidad del Consejo de Seguridad decidir cómo se iban a pagar las OMP, llegando algunos de ellos (URSS y Francia) a la negativa de efectuar los pagos correspondientes, en razón de estar

¹³¹ Recordemos, por ejemplo, la fuerte resistencia que la Unión Soviética tenía frente al protagonismo que Dag Hammarskjöld tuvo en algunas de las OMP encaradas por la ONU en el período en el cual el sueco estuvo al frente de la Secretaría General.

¹³² Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/476/74/PDF/N0947674.pdf?OpenElement> , donde se fija la escala de prorrateo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para el bienio 2010 – 2012.

en discrepancia con la AGNU por la autorización que ella hizo de algunas de las OMP (UNEF I) o la extensión del mandato de otras inicialmente aprobadas por el Consejo de Seguridad (ONUC), generando de esta forma la crisis financiera que envolvió a la ONU en la década del '60.

La CIJ se inclinó por la tesis de la AGNU (Opinión Consultiva "*Ciertos gastos de las UN, art. 17.2 de la Carta, 1962*") pero ello no disipó el clima que se había creado, que tuvo su momento de máxima tensión cuando se dio a conocer que los Estados Unidos pediría la aplicación de la sanción prevista en el art. 19 de la Carta¹³³. Fue ante dicha posibilidad que la URSS amenazó con retirarse de la Organización, por lo cual se optó por no poner a votación los proyectos de resolución sometidos a la AGNU.¹³⁴

Fue entonces que se optó por las contribuciones financieras voluntarias de los Estados miembros, y eso se hizo ya con respecto a UNFICYP (Chipre, 1964) a través de la apertura, por parte de la AGNU, de una Cuenta Especial para la Financiación de las Operaciones (se repetiría ello en 1972). Años después, las OMP de Medio Oriente se cubrirían con el presupuesto ordinario de la Organización, ante el levantamiento de las objeciones que otrora hubieran presentado los países socialistas. Fue entonces que a través de la resolución 3101 (XXVIII) de la AGNU (Financiación de UNEF II) que fijó el criterio del reparto colectivo de los gastos generados por las OMP, haciendo notar que ello no implicaba las posiciones que los miembros tuvieran con respecto al financiamiento de las mismas y haciendo un llamado a las contribuciones voluntarias. Conforme a la misma, se hizo el prorrateo de los gastos en función a una cuádruple clasificación de los Estados, en función a una categorización decreciente de dicha obligación:

- a) Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad;

¹³³ La Carta establece, en su Artículo 19, lo siguiente:

El Miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización, no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos. La Asamblea General podrá, sin embargo, permitir que dicho Miembro vote si llegare a la conclusión de que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de dicho Miembro.

¹³⁴ Ese fue el origen histórico de la regla del consenso en la ONU.

- b) Los demás miembros desarrollados, sean o no miembros permanentes de dicho Consejo;
- c) Los Estados en vías de desarrollo y
- d) Una lista taxativa de los Estados en vías de desarrollo que se hallan en una situación económica particularmente mala.¹³⁵

Como la misma redacción de la resolución 3101 (XXVIII) lo deja a las claras, no se adoptó ninguna solución definitiva sobre el financiamiento de las OMP, por lo cual algunos entendían que los gastos debían ser asumidos mediante arreglos ad hoc a los cuales arribaran las partes directamente involucradas en que la OMP tuviera lugar, o sino a través de las contribuciones voluntarias y en ausencia de tales alternativas, recién entonces la AGNU establecería las cuotas de cada uno de los miembros conforme el artículo 17.2 de la Carta. Otra posición brega por el principio de que el Estado considerado “agresor” debe pagar el gasto (en semejanza a la institución de las reparaciones, propia del derecho internacional de la guerra clásico).

En términos prácticos, la experiencia da cuenta de que la decisión de algunos miembros a pagar las contribuciones que le corresponden en determinadas OMP que no tienen su visto bueno, lleva al endeudamiento de la Organización, por lo cual los Estados que contribuyen con efectivos y apoyo logístico a las mismas consiguen de manera tardía e insatisfactoria el reembolso de los gastos en los que incurrieron.

A los efectos de graficar con números concretos aquello sobre lo cuál se está discutiendo, es pertinente señalar que las OMP tendrán un costo previsto, para el año fiscal en curso (de 1 de julio de 2011 al 30 de junio de 2012) U\$S 7.060 millones¹³⁶ y se ha calculado que el gasto total que se ha hecho en las OMP desde su creación hasta junio de 2010 asciende a cerca de U\$S 69.000 millones. A pesar de la relevancia de los montos, está claro que todo ellos se relativiza cuando los enfrentamos a los gastos en

¹³⁵ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/476/80/PDF/N0947680.pdf?OpenElement>

¹³⁶ Ver A/C.5/65/15*, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/C.5/65/15>, citada en <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/financing.shtml>

defensa que se hacen a nivel global. Durante el año 2010, por ejemplo, el mundo gastó U\$S1.160 billones (es decir, miles de millones).¹³⁷

Los 10 principales países proveedores de financiación para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el período 2011-2012 son¹³⁸:

- 1) Estados Unidos (27,14%)
- 2) Japón (12,53%)
- 3) Reino Unido (8,15%)
- 4) Alemania (8,02%)
- 5) Francia (7,55%)
- 6) Italia (5,00%)
- 7) China (3,93%)
- 8) Canadá (3,21%)
- 9) España (3,18%)
- 10) República de Corea (2,26%)¹³⁹

¹³⁷ Ver SIPRY Yearbok 2011, en “Anuario Relaciones Internacionales 2011” en [http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2011/Seguridad/2011%20Informe%20del%20SIPRI%20\(ingl%E9s\).pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2011/Seguridad/2011%20Informe%20del%20SIPRI%20(ingl%E9s).pdf)

¹³⁸ Ver A/64/220*, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/220>, citada en <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/financing.shtml>

¹³⁹ Es interesante traer a colación que casi todos ellos también forman parte del “Top 10” de gastos militares, a saber:

The top 10 military spenders, 2010 - Spending World - Rank Country (\$ b.) share (%)

- 1) USA 698 43
- 2) China [119] [7.3]
- 3) UK 59.6 3.7
- 4) France 59.3 3.6
- 5) Russia [58.7] [3.6]
- 6) Japan 54.5 3.3
- 7) Saudi Arabia 45.2 2.8
- 8) Germany [45.2] [2.8]
- 9) India 41.3 2.5
- 10) Italy [37.0] [2.3]

World total 1.630 [] =

SIPRI estimate. The spending figures are in current (2010) US dollars. The 10 largest military spenders in 2010 accounted for 75 per cent of world military spending. The USA alone accounted for 43 per cent, far more than China in second place.

Práctica reciente del Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad en la Postguerra Fría

Guerra del Golfo (1990/1991)

Tras la caída del Bloque Soviético, el conflicto Irak/Kuwait se presentó como una buena oportunidad para poner a prueba el nuevo ambiente de cooperación generado por el Nuevo Orden Internacional, cuando todo era optimismo. Así se entiende la rápida reacción del Consejo de Seguridad, que el mismo día de la invasión a Kuwait (2 de agosto de 1990) la condena y la considera un quebrantamiento de la paz (en aplicación del art. 39 de la Carta) y adopta medidas provisionales (art. 40) exigiendo la retirada iraquí, todo ello a través de la resolución 660. Habiendo sido desoída dicha resolución, tan sólo cuatro días después adopta un embargo comercial contra Irak por la invasión y ocupación de Kuwait (resolución 661) y a la semana declara nula y sin efecto la anexión (resolución 662), todo ello conforme lo previsto en el art. 41 de la Carta. Así, el vetusto cadáver del sistema de seguridad colectiva recobró vida, ante la impecable legalidad y rapidez de la respuesta del Consejo de Seguridad ante la crisis del Golfo.

Sin embargo, al momento de la “verdad”, nos topamos con los problemas que ya señalamos de antemano que existen ante el intento de la aplicación del Capítulo VII: la resolución 665 autorizó a los Estados miembros a cooperar con el legítimo gobierno de Kuwait para adoptar medidas que llevaran a detener a todos los buques mercantes, para que el embargo fuera eficiente, y a través de resolución 678 (noviembre de 1990) se autorizó a los Estados miembros a recurrir a todos los medios, incluido el uso de la fuerza, para restaurar la soberanía kuwaití y la paz en la región. Naturalmente, no se ajusta “strictu sensu” al art. 42, en función a la ausencia de la firma de los tratados del art. 43, y ello se refuerza en el hecho de la inexistencia de un control, por parte del Consejo de Seguridad, con respecto al cumplimiento de los objetivos fijados por las Naciones Unidas, y la ausencia absoluta de la Organización en la conducción del

Ver SIPRY Yearbok 2011, en “Anuario Relaciones Internacionales 2011” en [http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2011/Seguridad/2011%20Informe%20del%20SIPRI%20\(ingl%E9s\).pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2011/Seguridad/2011%20Informe%20del%20SIPRI%20(ingl%E9s).pdf)

operativo militar. El entonces Secretario General de la ONU, B. Boutros-Ghali, lo sintetizó con mucha precisión: *“la del Golfo fue una guerra legal, pero no una guerra de las Naciones Unidas.”*

Finalmente, la resolución 687 (1991) va más allá de lo que cualquier resolución del Consejo de Seguridad en aplicación del Capítulo VII podía imaginar: 1) demarcación de fronteras entre Irak y Kuwait; 2) establecimiento de una zona desmilitarizada a ambos lados de la frontera y una misión de observadores encargada de vigilarla; 3) diversas obligaciones referentes al desarme de Irak; 4) mantenimiento de sanciones coercitivas contra Irak para el efectivo cumplimiento de las medidas previstas en la resolución 687 y 5) mecanismos institucionales para fijar la reparación debida por Irak, ello relacionado con el Fondo de Indemnización (resurrección de la clásica institución de las “reparaciones” tras la finalización de una guerra).

Es difícil sostener que la Carta de la ONU contara con fundamento legal suficiente para sostener lo que la resolución 687 decidió establecer.

Nuevo espíritu en el Consejo de Seguridad

Tras el ambiente de camaradería vivido en el Consejo de Seguridad por la “perfecta” experiencia que la Guerra del Golfo había implicado, el Consejo de Seguridad sostuvo su primera reunión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de 1992, donde se hizo pública, a través de una Declaración del Presidente del Consejo, la voluntad del Consejo de Seguridad de enfrentar los nuevos riesgos a la seguridad internacional reforzando a la Organización, a la vez que solicita el Secretario General la elaboración de un estudio y recomendaciones para fortalecer la acción de la ONU en la diplomacia preventiva, el mantenimiento y el restablecimiento de la paz.

Como resultado del pedido hecho por el Consejo de Seguridad, el Secretario General B. Boutros-Ghali elaboró un Programa para la Paz¹⁴⁰, en donde conceptualiza un escenario

¹⁴⁰ Ver

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/64/PDF/N9225964.pdf?OpenElement>
<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> (versión completa del texto en inglés).

global de riesgos y desafíos a la paz internacional, señalando una estrategia omnicompreensiva para minimizarlos. A su vez señala, haciendo uso de una claridad diáfana al analizar una de las grandes falencias de las relaciones internacionales hasta entonces, la existencia de la paz negativa (la concepción tradicional de ausencia de conflictos) y paz positiva (la idea más novedosa, donde no alcanza con que no haya enfrentamientos, sino que se hace necesario crear las condiciones necesarias para que los mismos no se presenten), como imprescindibles tanto uno como otro. Es por ello que entiende que, a los efectos de garantizar la paz, atacando las manifestaciones más profundas de quiebre de la misma, propone el programa cuatro esferas (siendo la cuarta de ellas novedosa para la organización), a saber:

I) Diplomacia Preventiva: A través de ella se busca llevar a cabo las medidas necesarias que impidan el surgimiento de las controversias y en caso de que ellas existieran, su escalamiento (es decir, que se conviertan en conflicto, y si ya son conflicto, que se extiendan).¹⁴¹

II) Establecimiento de la paz: Se definen como las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.¹⁴²

¹⁴¹ Algunos analistas señalan, con relación a ella, lo escaso de su utilización. Muchos trabajos se han concentrado en dicha falencia, atribuyéndosela a numerosos motivos. Quizás el que más peso tiene es el de la falta de consenso con respecto a las razones y dinámicas de muchos conflictos, principalmente, los intraestatales, de la post-guerra fría. Dicha ausencia de consenso se convierte en un *problema informacional*, en lo referente a la disposición de información sobre inminentes conflictos en cantidad y calidad suficientes, así como en un *problema analítico* vinculado con la capacidad para entender de manera apropiada la escasa información con la que se cuenta.

Se suma, a esa cuestión, otra que apunta a que algunos indicios de la inminencia de un conflicto intraestatal no es tenida en consideración en virtud de la existencia simultánea de diversas crisis que tienen mayor peso en la “opinión pública”. Por ejemplo, la anexión de Kuwait por parte de Irak en 1990, actuó en desmedro de la debida atención que debió recibir el agravamiento del colapso estatal somalí en 1990-1991; y ya a mediados de 1993, dicho agravamiento en Somalia recibió atención prioritaria y poco se hizo por la virulencia que adquiría la “situación” ruandesa.

Es así, entonces, que tanto la inexistencia de consenso sobre qué entender de los conflictos intraestatales, y la poca relevancia que se le da a los primeros signos de los mismos, no permiten una eficiente intervención preventiva de la comunidad internacional. Ver BARTOLOMÉ, Mariano, obra citada, pág. 297.

¹⁴² Ver “Agenda para la Paz”, en

III) Mantenimiento de la paz: Consiste en el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno (con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Se trata de utilizar las medidas que fueran necesarias para hacer llegar a las partes en un conflicto para arribar a una solución pacífica.¹⁴³

IV) Consolidación de la paz: Son las actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendentes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo.¹⁴⁴

Más adelante, en 1994, se añadiría un nuevo concepto:

V) Imposición de la paz: Consiste en las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión.¹⁴⁵

Todos y cada uno de ellos se convierten en pasos sucesivos (o alternativos, en el caso de la “Imposición de la Paz” con respecto al “Establecimiento de la Paz” o del “Mantenimiento de la Paz”, ante la inexistencia de acuerdo entre las partes en la

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/64/PDF/N9225964.pdf?OpenElement>

¹⁴³ Ver “Agenda para la Paz”, en

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/64/PDF/N9225964.pdf?OpenElement>

¹⁴⁴ Ver “Agenda para la Paz”, en

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/64/PDF/N9225964.pdf?OpenElement>

¹⁴⁵ «Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas», Informe del secretario general de 14 de marzo de 1994 (doc. S/26450, parágrafo 4). Las operaciones de imposición de la paz pueden ser llevadas a cabo por Fuerzas de Naciones Unidas, por Estados, grupos de Estados u organizaciones regionales, sobre la base de una autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (verbigracia en Corea, 1950; Golfo Pérsico, 1990; Somalia, 1992; Ruanda, 1994; Haití, 1994; Timor Oriental, 1999). Citado por IGLESIAS VELAZCO, Alfonso. “El marco jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Foro, Nueva época, núm. 1/2005: 127-177, pág. 133, en <http://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/view/FORO0505110127A/13790>

disputa) en el proceso tendiente a que las Naciones Unidas cumplan con su función de mantener la paz y seguridad internacionales¹⁴⁶.

Desarrollaremos aquello que sea pertinente a nuestro tema de tesis:

- **Diplomacia Preventiva:** La Agenda para la Paz tuvo en consideración el creciente interés existente en el Consejo de Seguridad por la prevención de los conflictos, probablemente por el peso que le otorgó a esta cuestión Javier Pérez de Cuéllar cuando se encontraba a cargo de la Secretaría General de la Organización.¹⁴⁷ En 1982

“... ya solicitaba en su memoria anual el desarrollo de una capacidad mayor y más sistemática para **investiga directamente** las áreas potencialmente más conflictivas. En 1989 señalaba que de cara a activar el potencial de la Organización para evitar las guerras, es necesario plantearse claramente desde el comienzo la necesidad de una discusión sobre las situaciones que puedan estallar. Un requisito previo para este objetivo es la **información oportuna, precisa e imparcial.**”¹⁴⁸

Este tema se reavivó con la incursión iraquí en Kuwait que produjo la segunda guerra del Golfo (1990-1991), en cuyo momento los pedidos del Secretario General fueron explícitos.

“...En la Memoria, leída en pleno conflicto del Golfo, las demandas del Secretario General fueron mucho más explícitas, tanto sobre su propio papel como el que podría jugar el Consejo de Seguridad, al considerar que la capacidad de las NN.UU. en materia de mantenimiento de la paz se reforzaría considerablemente si el Consejo de Seguridad tuviese un programa que no se viese limitado a los temas incluidos oficialmente a solicitud de los Estados miembros, y celebrase reuniones periódicas para examinar el panorama político y determinar situaciones de peligro que harían necesario recurrir a la diplomacia preventiva o

¹⁴⁶ Además de estos pasos en materia del cumplimiento de la paz y seguridad internacionales por parte de Naciones Unidas, Bartolomé interpreta la existencia de cuatro posibles aplicaciones del instrumento militar, conforme lo que surge de la “Agenda para la Paz”, algunos de los cuales se encuentran encuadrados prístinamente en alguno de los pasos ut supra desarrollados, y otros de ellos a medio camino entre uno y otro. Dichas posibles aplicaciones son la imposición de la paz, la intervención humanitaria, la construcción de la paz y la diplomacia preventiva. BARTOLOMÉ, Mariano. Obra citada, pág. 297.

¹⁴⁷ Ver BARTOLOMÉ, Mariano, obra citada, pág. 297. Allí se señala que la experiencia de Pérez de Cuéllar como Secretario General, con el Conflicto en el Atlántico Sur y la operación israelí “Paz en Galilea” deben haber influido profundamente en su idea de la necesidad de identificar los “puntos de peligro” en el escenario internacional.

¹⁴⁸ FISAS, Vinceç. El Desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis: la reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los “cascos azules”. Icaria Editorial, 1994, pág. 55.

de anticipación... Otras formas de fortalecer el papel del Consejo de Seguridad en el trato de las “*controversias incipientes*” consiste en **mejorar las disposiciones en materia de determinación de los hechos**, establecer una **presencia de las Naciones Unidas en las zonas inestables**, e instituir, cuando sea preciso, órganos subsidiarios para el ejercicio de la diplomacia preventiva... En este sentido, conviene insistir en que el Secretario General no dispone actualmente de los medios adecuados para reunir en tiempo la información exacta y objetiva que se necesita para evitar el estallido de conflictos violentos... De ahora en adelante, la estrategia para la paz ha de aprovechar mejor los momentos oportunos. La capacidad de mediación o de investigación de las Naciones Unidas no ha de dejarse para cuando ya sea demasiado tarde evitar las hostilidades>.¹⁴⁹

A partir de esta posición sostenida por el Secretario General es que se dio lugar a una nueva categoría de operación de paz, denominada de “*determinación de hechos*” (*fact-finding*). Ellas fueron definidas en la resolución 46/59 de 1991 como “*toda actividad orientada a obtener un conocimiento detallado de los factores relevantes de una disputa o situación, en la cual los cuerpos competentes de la ONU necesitan desempeñar con eficiencia su función en el mantenimiento de la paz y seguridad*”.¹⁵⁰

- **Construcción de la Paz:** Boutros Ghali la conceptúa como una tarea cooperativa orientada a lidiar con los problemas humanitarios, económicos, sociales y culturales que subyacen a los conflictos; incluye el desarme, la restauración del orden, la destrucción de armas, la repatriación de refugiados, la reconstrucción de las instituciones políticas, la protección de los Derechos Humanos, y la promoción de la participación política de la ciudadanía.¹⁵¹

Bartolomé señala la faceta multidimensional y el carácter político del establecimiento o construcción de la paz en la declaración del Secretario General Kofi Annan, quien manifestara que se “trata de la reanudación de la actividad económica, del restablecimiento de las instituciones y servicios básicos, la reconstrucción de clínicas y

¹⁴⁹ FISAS, Vinçez. Obra citada. Pág. 56

¹⁵⁰ Ver <http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/46/59>, citado por BARTOLOMÉ, Mariano, obra citada, pág. 298.

¹⁵¹ Ver “Agenda para la Paz”, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/64/PDF/N9225964.pdf?OpenElement>

escuelas, la renovación de la administración pública y la resolución de las diferencias a través del diálogo la no violencia.”¹⁵²

Es apropiado señalar que la construcción de la paz no sólo es identificable en las etapas post-conflicto, como podía interpretarse de la “Agenda para la Paz”, sino que también es pertinente en una instancia previa al estallido del conflicto. Esta reinterpretación se deduce el Suplemento de la Agenda de Paz que el Secretario General Boutros Boutros-Ghali redactó en 1995, donde manifiesta que la construcción de la paz es, también, un instrumento preventivo que puede evitar conflictos y guerras, debiendo dirigirse a la raíz del conflicto.¹⁵³

Las características multidimensionales y multitemporales de la construcción de la paz, que hoy trajéramos a colación, nos lleva a diversas lecturas de este concepto, que se centran en ejes que son diversos, generando interpretaciones diferencias de la misma noción. Es por ello que podemos distinguirlas según el aspecto más relevante de cada lectura:

- En lo relativo a sus alcances: No tienen en consideración, como eje central, las causas estructurales del conflicto, sino solución de los hechos de violencia y en la generación de mecanismos de negociación entre las partes en el conflicto.
- En lo referido al tiempo: Consideran que los términos de ejecución son de corto y mediano plazo, dejando fuera de la mesa las temáticas sociales, económicas y políticas que demandan despliegues de largo plazo.
- En lo relacionado con los protagonistas: Ubican en el centro del escenario de la operación al instrumento militar, por lo cual a éste quedan subordinadas las funciones que puedan desempeñar las ONGs y agencias civiles.
- En cuanto a su centralización: Los que ubican el punto de control de la operación en Naciones Unidas u otro actor en el cual la Organización delegue dicha tarea, por lo cual una operación “descentralizada” otorga amplios márgenes de maniobra para ONGs y otros actores.

¹⁵² BARTOLOMÉ, Mariano, obra citada, pág. 299.

¹⁵³ Ver Supplement to an Agenda for Peace: Position paper of the Secretary-General on the Occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, January 3, 1995, en <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>,

Los últimos dos tópicos, referidos a los protagonistas y a la centralización de la operación nos habilitan traer a colación otro tema muy importante en la construcción de la paz: la interacción entre efectivos militares y civiles, que es, sin dudas, un desafío de mucha entidad en las mismas, ya que uno y otro elemento están envueltos en la misma operación con distintas “culturas”, adhiriendo a distintos valores. Las ONGs y Agencias Civiles cuentan con una estructura “horizontal”, sin mayores preocupaciones por las jerarquías; actúan con mucha autonomía y tienen una naturaleza “deliberativa”. Es casi una obviedad recordar que los militares forman parte de una organización “verticalista” y sin ambigüedad posible en las líneas de mando.

La interacción entre uno y otro elemento abre una serie de interrogantes con varias respuestas posibles: ¿De qué deben ocuparse los militares con respecto a los actores civiles? Algunos entienden que la construcción de la paz se encuentra en manos de los civiles, y los militares deben limitarse a proveer seguridad, información y asistencia a los mismos. Otras interpretaciones entienden que el aparato militar tiene que implicarse plenamente en la construcción de la paz, más allá de garantizar un entorno seguro a los actores civiles.

Hay otro elemento, en la construcción de la paz, que aparece como ineludible, que es el “político”, dado que lo político se encuentra en la génesis misma de la operación, influyendo en la relación entre los países participantes, las naciones donantes y la Organización. Sin duda, en torno a este elemento gira la interacción de todos los componentes de la operación. Tan así es que muchas veces la dimensión política de la construcción de la paz puede llegar a hacer perder legitimidad a las consideraciones humanitarias de la misma.¹⁵⁴ A su vez, el desenlace de la construcción de la paz siempre se centra en lo político, ya que el fin último de las mismas es siempre la constatación de

¹⁵⁴ Ello es patente, por ejemplo, en aquellas operaciones que Washington denomina “*relief plus*”, que implican intervenciones que procuran descomprimir la faceta humanitaria de una crisis a lo que se agrega la selección de un líder local a quien se coloca y sostiene en el poder, por su condición de “confiable” y a los efectos de que restaure el orden. Como ejemplos históricos de estas operaciones, tenemos la que se llevó a cabo en Haití (1994) y Sierra Leona (1998). En ambos, la situación se deterioró tras su efectivización a situaciones similares a las existentes previamente a la formalización de la operación. BARTOLOMÉ, obra citada, pág. 301.

la existencia del monopolio de la fuerza y de las responsabilidades decisorias a unidades y autoridades locales.¹⁵⁵

Vinculado con ello, también hay que señalar la pérdida de neutralidad ideológica en estas operaciones, dado que las construcciones estatales responden a los estándares de la democracia representativa occidental.¹⁵⁶

Retornando a la temática del profundo cambio que se produjo en Naciones Unidas a la luz de la caída del Muro de Berlín, podemos acudir a un recurso aritmético que ya fue utilizado por autores como Remiro Brótons: desde su constitución en 1945 hasta el inicio de la crisis del Golfo, el 2 de agosto de 1990, el Consejo de Seguridad había adoptado seiscientos cincuenta y nueve resoluciones; desde entonces, hasta el 10 de diciembre de 2011, su número fue de mil trescientos sesenta y tres¹⁵⁷ (más del doble en veintiún años de trabajo)¹⁵⁸. Teniendo en cuenta que la primera de las resoluciones se adopta el 25 de enero de 1946, tenemos en los primeros cincuenta y cuatro años de trabajo una productividad simplemente numérica de poco más de 12 resoluciones anuales. En los últimos veintiuno, esa productividad pasó a más de 64 resoluciones anuales. Estamos de acuerdo que se trata de una simplificación, porque la adopción de una resolución no soluciona por sí el problema del cual se está ocupando, pero es indicativo de que la organización tiene en su agenda el asunto, y se procura, en la función a los recursos a su alcance, hacer algo por dicha cuestión.

Ese nuevo escenario de colaboración entre los miembros permanentes facilitó no sólo el debate de las cuestiones, sino la adopción de las medidas que se consideraran oportunas

¹⁵⁵ Michael Pugh habla de “*protectorados democráticos*” (una suerte de actualización de los antiguos territorios fideicometidos), a partir de las operaciones de paz desarrolladas en Bosnia y Herzegovina y Kosovo. Esto sería trasvasable a la situación iraquí después de la tercera guerra del Golfo, y quizás al proceso que se está generando en Haití a través de Minustah.

En estos “protectorados” se persigue el fin estratégico de llevar a cabo elecciones cristalinas, que legitimen autoridades locales, aunque la concepción, diseño y ejecución del proceso es llevado a cabo y es supervisado por un actor externo. PUGH, Michael, “*Protectorate Democracy in South-East Europe*”, COPRI, Working Paper N° 10, 2000, en BARTOLOMÉ, Mariano, obra citada, pág. 302.

¹⁵⁶ En la concepción de Bartolomé, estas operaciones se configurarían en correas de transmisión de la idea del internacionalismo liberal que puede identificarse como Teoría de la Paz Democrática.

¹⁵⁷ Ver [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2023%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2023%20(2011))

¹⁵⁸ REMIRO BRÓTONS, obra citada, pág. 1102.

para hacerse cargo de las mismas, inclusive en el contexto del Capítulo VII de la Carta.¹⁵⁹ Es pertinente señalar que la regla, en el tratamiento de las crisis por parte del Consejo de Seguridad, ha transitado por lo que se denominó “progresión dramática” (a diferencia de lo acaecido con la situación kuwaití en 1990-1991, donde se privilegió un tratamiento de choque a Irak), a saber: como primer paso, embargos de armas y equipamiento militar, interrupción de comunicaciones aéreas y medidas de carácter diplomático (reducción del nivel y tamaño de las misiones, restricciones a la entrada y movimiento de las autoridades implicadas), para después encarar las medidas de tipo económico, cultural, científica o deportiva. Tal fue la experiencia que se aplicó con respecto a la RF de Yugoslavia (embargo general de comercio, un embargo aéreo, la suspensión de los contactos deportivos, culturales y de la cooperación científica y técnica (resolución 757 de 1992), la interrupción total de las comunicaciones terrestres y marítimas, la prohibición de la prestación de servicios financieros y la congelación de fondos (resolución 820 de 1993).

La adopción de este tipo de medidas, que en términos teóricos podía presentarse como una herramienta de suma utilidad e ineludible a los efectos de que la voluntad de la Comunidad Internacional fuera cumplida, se dio de bruces con la realidad, dado que la constatación del cumplimiento de las mismas (particularmente, las de cariz económico) generó serias dificultades con respecto a:

- La vigilancia de su cumplimiento (muchas veces, el Consejo de Seguridad ha encargado la vigilancia del cumplimiento de las mismas a comités del mismo Consejo, compuestos por todos sus miembros, generalmente a través de la consideración de informes que se pide a los Estados, del que surgen, en caso de ser necesarias, las recomendaciones que se consideran pertinentes);
- los efectos indeseables sobre la población (inocente, cabe aclarar) de los Estados sancionados (las resoluciones del Consejo de Seguridad suelen contener cláusulas de *excepción humanitaria* de cuyo cumplimiento se hacen cargo los comités a los que hacíamos referencia más arriba. Asimismo, se trata de evitar las medidas que sean de “amplio espectro” para aplicar otras “inteligentes”, que

¹⁵⁹ Así lo señala también Bartolomé. Si durante toda la Guerra Fría se habían ejecutado trece OMP, en tan sólo los cuatro años siguientes a la Caída del Muro las misiones ya eran diecisiete, no todas ellas coincidentes con el *peacekeeping* tradicional.

influyen de manera directa en el aparato político o militar del Estado contra el cual se adoptan, o a sus facciones. En este sentido, las resoluciones 1970¹⁶⁰ y 1973¹⁶¹ adoptadas por el Consejo en el año 2011 son una muestra clara de dicha política) y

- los perjuicios causados a otros Estados, muchas veces relacionados económica o comercialmente con el Estado que sufre la sanción (la Carta prevé en su art. 50¹⁶² un mecanismo de consultas del Consejo con los Estados que enfrentaren problemas económicos motivados en la adopción de sanciones, lo cual suele ser “señalado” por el Consejo al momento de adoptarlas. Más allá de la retórica, los resultados prácticos no suelen ser satisfactorios para los Estados involucrados, los cuales con el tiempo se ven obligados a incumplir).

Con todas las dificultades que se han generado en torno a ellas, el Secretario General Kofi Annan ha insistido en afirmar que *“Las sanciones son un instrumento vital... Ocupan el espacio intermedio entre la guerra y las palabras. En algunos casos... pueden ayudar a lograr acuerdos. En otros, pueden combinarse con la presión militar para debilitar y aislar a los grupos rebeldes o a Estados que violan de manera flagrante las resoluciones del Consejo de Seguridad.”*¹⁶³

Las sanciones, en muchas ocasiones, han fracasado y fueron objeto de críticas cuando los objetivos no fueron fijados de manera eficaz o cuando el Consejo de Seguridad no se ocupó de que fueran cumplidas (por afectar intereses estratégicos de los Estados poderosos, o por falta de capacidad de los Estados para aplicarlas, o por haber tenido consecuencias fatales en la población civil¹⁶⁴). En el Informe sobre las amenazas, los

¹⁶⁰ Ver [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20(2011))

¹⁶¹ Ver [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

¹⁶² El artículo en cuestión establece que “Si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no Miembro de las Naciones Unidas, que confrontare problemas económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas.”

¹⁶³ Ver Informe del Secretario General, 21 de marzo de 2005, “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, en

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/81/PDF/N0527081.pdf?OpenElement>

¹⁶⁴ Recordemos, por ejemplo, cómo fueron aplicadas las sanciones por EE.UU. y Gran Bretaña en el caso iraquí, luego de la operación llevada a cabo por la coalición internacional en los años 1990-1991.

desafíos y el cambio (diciembre de 2004) el Secretario General recomendó que, al momento de adoptar resoluciones, el Consejo de Seguridad expusiera las directrices de una autorización o un mandato para hacer uso de la fuerza, a saber: 1) la gravedad de la amenaza; 2) el propósito correcto; 3) el ser un último recurso; 4) la proporcionalidad (escala, duración y éxito) de los medios para enfrentar a la amenaza; y 5) la posibilidad razonable de éxito, en el sentido que los resultados de la intervención del Consejo de Seguridad no sean peores que la ausencia absoluta de intervención.¹⁶⁵ De esta forma, el Consejo de Seguridad ganaría en transparencia, credibilidad y respeto.

Recordemos que, en base a estas experiencias, se ha tratado de implementar desde el Consejo de Seguridad, sanciones *inteligentes*, que por su ámbito de aplicación y destinatarios, perjudiquen a los criminales (las facciones que combaten y sus dirigentes) y no a quienes los están sufriendo (en términos genéricos, la población civil). Es por eso que se ha dirigido a las finanzas, diplomacia, armas, aviación, recursos estratégicos. E inclusive se han personalizado, con nombre y apellido del individuo al cual persigue.¹⁶⁶

En la Cumbre Mundial 2005 se enfatizó la relevancia que tienen las sanciones como herramientas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sin llegar a utilizar el recurso a la fuerza, pero llevando un estricto control para que sean estrictamente selectivos y persigan un objetivo concreto y, en su aplicación, se tenga en consideración la necesidad de mitigar las posibles consecuencias adversas (socioeconómicas o humanitarias) para la población y terceros Estados. El documento final de dicha Cumbre¹⁶⁷ sostiene que

“...Las sanciones se deberán aplicar y supervisar de manera eficaz, con elementos de referencia claros, deberán ser objeto de un examen periódico, según corresponda, permanecer

Presionando al pueblo iraquí, estos Estados de Occidente buscaban la caída de Saddam Hussein. Tras numerosos informes presentados por el Secretario General con respecto a los daños que se causaban dichas medidas en la población civil, a partir de 1995 las mismas se suavizaron y se aplicó el programa *Petróleo por Alimentos* bajo el control directo del Consejo de Seguridad, pero el levantamiento de las mismas chocó con la oposición constante de EE.UU. y Gran Bretaña hasta que (como se recordará) se precipitaron las acciones armadas contra Irak en el año 2003.

¹⁶⁵ REMIRO BRÓTONS, obra citada, pág. 1105/6

¹⁶⁶ Una vez más, recordemos las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad, adoptadas en 2011 en relación a la situación en Libia.

¹⁶⁷ Ver documento en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021757.pdf>

en vigor un período limitado, solamente el tiempo que sea necesario para alcanzar sus objetivos, y levantarse una vez que se hayan alcanzado... Exhortamos al Consejo de Seguridad a que, con el apoyo del Secretario General, mejore su supervisión de la aplicación y los efectos de las sanciones, asegure que las sanciones se apliquen de manera responsable, examine periódicamente los resultados de esa supervisión y elabore un mecanismo para solucionar los problemas económicos especiales provocados por la aplicación de las sanciones, de conformidad con la Carta... También exhortamos al Consejo de Seguridad a que, con el apoyo del Secretario General, asegure que existan procedimientos justos y claros para incluir a personas y entidades en las listas de sanciones y retirarlas de ellas, así como para conceder exenciones por motivos humanitarios.”

A los efectos de constatar el cumplimiento de las medidas de embargo decididas por el Consejo de Seguridad se han incluido otras medidas adicionales que importan, por ejemplo, la autorización a los Estados miembros para llevar a cabo bloqueos aéreos o navales. A modo de ejemplo, podemos señalar las resoluciones más emblemáticas que adoptaron términos similares a los reflejados en las resoluciones 665 y 678 (1990) relacionadas a la Guerra del Golfo¹⁶⁸; y así también lo hizo durante las hostilidades en los Balcanes a través de la resolución 787 (1992)¹⁶⁹; algo similar vemos en las resoluciones relacionadas con la crisis de Somalia, en la resolución 794 (1992)¹⁷⁰; se hizo otro tanto en Haití, mediante la resolución 875 (1993)¹⁷¹; la misma senda transita la resolución 1973 (2011)¹⁷², que aborda la cuestión libia.

¹⁶⁸ “Exhorta a los Estados Miembros... a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la resolución 661 (1990).”; “Autoriza a los Estados Miembros que cooperen con el Gobierno de Kuwait para que... utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes aprobadas ulteriormente y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región.”

¹⁶⁹ “... el empleo de todas las medidas para detener el transporte marítimo hacia la región o desde ésta con el fin de inspeccionar y verificar las cargas y destinos y de velar por el estricto cumplimiento de los dispuesto en las resoluciones 713 (1991) y 757 (1992)”

¹⁷⁰ “... autoriza a los Estados Miembros para que... empleen todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia”

¹⁷¹ En la misma se decide que “Exhorta a los Estados Miembros a que... adopten, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, las medidas proporcionadas a las circunstancias del caso y que sean necesarias para garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones de las resoluciones... relativas al suministro del petróleo o productos de petróleo o de armas o material conexo de tipo y, en particular, para detener

Se constata que asiduamente se utiliza el latiguillo “*todos los medios que puedan ser necesarios*” (claro está, en directa referencia al Capítulo VII y, ocasionalmente, al Capítulo VIII) para alcanzar un fin determinado fue exitoso. Se interpretó de manera amplia, dado que fue utilizada para cubrir medidas de bloqueo, el establecimiento de zonas de exclusión aérea (Bosnia y Herzegovina, resolución 781 de 1992, y 816 de 1993; Eslovenia Oriental, Baranja y Sirmium Occidental, en Croacia, resolución 1037 de 1996), hasta incluir el uso de la fuerza armada para imponer la paz (en términos generales, en conflictos de naturaleza interna), generando problemas no sólo de dirección sino de control por parte del Consejo (que han llegado a reducirse a la simple recepción de informes elaborados por el Secretario General o por los Estados y Organizaciones Internacionales que encuentran, en las resoluciones, la autorización para actuar de manera casi unilateral¹⁷³).

A la luz de la experiencia, puede inferirse que la resistencia de Estados Unidos y otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que sus fuerzas estén sujetas a mandos o controles de terceros, una vez impuesta la paz por un Estado o grupo de Estados simplemente autorizadas por el Consejo, una vez pacificado el territorio donde la imposición se llevó a cabo, se pasaría a la siguiente etapa en la cual sí se podría confiar el mantenimiento de la paz a una misión llevada a cabo por los cascos azules y

todo el tráfico marítimo hacia Haití en tanto resulte necesario a fin de inspeccionar y verificar la carga y su destino.”

¹⁷² Manifiesta que “...Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales ... adopten todas las medidas necesarias, ... para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio.”

¹⁷³ Es paradigmática, en éste tópico, el camino transitado en las operaciones en Bosnia y Herzegovina. Antes de los acuerdos de Dayton- París (1995) la intervención de la fuerza aérea de la OTAN, bajo la égida de las resoluciones del Consejo de Seguridad, requería una autorización prestada por el Comandante de las Fuerzas de la ONU (UNPROFOR), que actuaba como representante del Secretario General. Tiempo después, UNPROFOR fue reemplazada por la Fuerza Multinacional de ejecución del Acuerdo (IFOR). En el acuerdo se previó que las partes en el mismo (Croacia y la República Federal de Yugoslavia) solicitarían al Consejo de Seguridad para que se llevara a cabo el despliegue, lo que el Consejo hizo delegando en la OTAN (resolución 1031 de 1995) la responsabilidad de cumplir con el mandato de IFOR, que preveía inclusive el uso de la fuerza cuando fuera necesario para asegurar el cumplimiento del Acuerdo.

llevar a cabo, de ser necesario, todo aquello que esté vinculado con la *consolidación de la paz*, contando dicha operación con el respaldo de los organismos regionales.

Asimismo, en este período analizado se presentó una novedad, un conjunto de medidas en conflictos internos, algo que no formaba parte de la tradición del Consejo de Seguridad. Así tenemos la constitución de los Tribunales Internacionales para perseguir los delitos cometidos en la ex Yugoslavia (resoluciones 808 y 827 del Consejo de Seguridad de 1993) y en Ruanda (resolución 955 de 1994), o las comisiones de investigación con respecto a asesinatos políticos, como el del antiguo jefe de gobierno libanés, Hariri (resolución 1595 y 1636 de 2005).

Las Operaciones de Paz de segunda generación

Como lo hemos desarrollado en la primera parte de nuestro trabajo, el contexto estratégico global cambió fundamentalmente con la caída del Muro de Berlín, y las OMP tuvieron que adaptarse a dicho cambio¹⁷⁴.

Una de las adaptaciones que tuvo Naciones Unidas se vincula de manera directa con el alto grado de cooperación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a inicios de los años '90. Tan así es, entre 1948 y 1988 las NU estuvieron a cargo de quince operaciones, y desde entonces hasta ahora se han llevado a cabo cincuenta y una, aumentando sensiblemente, en términos generales sus costos¹⁷⁵.

Naciones Unidas ha señalado, al respecto, que en el período comprendido entre los años “1989-1994, al terminar la Guerra Fría, hubo un rápido incremento en el número de misiones de mantenimiento de la paz. Con un nuevo consenso y un propósito común, el Consejo de Seguridad autorizó un total de 20 nuevas operaciones entre 1989 y 1994, con lo que el personal de mantenimiento de la paz se incrementó de 11.000 a 75.000 efectivos.”¹⁷⁶

¹⁷⁴ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml>

¹⁷⁵ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>

¹⁷⁶ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml>

Al día de hoy, quince operaciones (más una operación política especial que se lleva a cabo en Afganistán, dirigida y apoyada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz del Consejo de Seguridad) se encuentran en curso y una tercera parte de dichas operaciones se han iniciado varios años antes de la caída del Muro¹⁷⁷.

Una tercera parte de las misiones ha sido creada antes de la caída del Muro, de las cuales cuatro son las que se encuentran en vigencia en Oriente Medio (curiosamente, ONUVT o UNTSO fue la primera de las OMP creada por la Organización y aún sigue trabajando) siendo la quinta UNFICYP, creada en 1964 para Chipre.

Por otro lado, ochenta misiones han finalizado su mandato, cuarenta y siete de las cuales fueron creadas tras la caída del Muro de Berlín. Ello muestra, a las claras, el mayor

¹⁷⁷ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/current.shtml>

En África: Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS), constituida en julio de 2011 (La Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) terminó el 9 de julio de 2011, por lo que Naciones Unidas la tiene enlistada como una de las misiones finalizadas. Sin embargo, en términos prácticos tendremos que contabilizarla como una de las OMP que tuvo lugar en el período de análisis de esta tesis, dado que se extiende hasta el 10 de diciembre del 2011); Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), constituida en junio de 2011; Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), constituida en julio de 2010; Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), constituida en julio de 2007; Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), constituida en abril de 2004; Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), constituida en setiembre de 2003; Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), constituida en abril de 1991.

En América: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), constituida en junio de 2004.

En Asia y el Pacífico: Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT), constituida en agosto de 2006; Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), constituida en enero de 1949; Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), constituida en marzo de 2002.*

En Europa: Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), constituida en marzo de 1964; Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), constituida en junio de 1999.

En Oriente Medio: Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS o UNDOF), constituida en junio de 1974; Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL o UNIFIL), constituida en marzo de 1978; Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT o UNTSO), constituida en mayo de 1948

* Debe señalarse que UNAMA es una misión política especial, dirigida y apoyada por el DOMP.

compromiso y la creciente posibilidad de lograr acuerdos con respecto a estos instrumentos tras la desaparición de la disputa Este – Oeste.

Fue ese contexto, también, el que modificó drásticamente la manera de encarar las OMP. El notable incremento de misiones creadas por el Consejo de Seguridad fue acompañado de una extraordinaria diversificación y multiplicación de las tareas desempeñadas, así como de los objetivos fijados, en la medida que la evolución mentada se producía en 1) la naturaleza de los conflictos que se trataba que no escalaran y, entonces, 2) en la noción de paz y seguridad internacionales sostenido por las Naciones Unidas y sus miembros. Es así que se habla de operaciones de mantenimiento de la paz de *segunda generación* o de *operaciones de paz* sin más, a fin de abarcar acciones que rebasan las tareas de *mantenimiento*.

Podemos sintetizar lo expresado diciendo, en palabras de la propia organización, que las Naciones Unidas¹⁷⁸ modificaron y ampliaron sus operaciones sobre el terreno, pasando de las misiones «tradicionales», basadas en tareas generales de observación a cargo del personal militar, a actividades «multidimensionales». Estas nuevas misiones tenían como objeto velar por la aplicación de acuerdos de paz amplios y ayudar a establecer las bases de una paz duradera. Quizás ello haya ido de la mano de lo que señaláramos más arriba, referido a la naturaleza de los conflictos también ha cambiado con los años. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que se establecieron inicialmente para actuar en conflictos entre Estados, han debido ocuparse cada vez más de conflictos intraestatales y guerras civiles.

En la actualidad, el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz realiza una gran variedad de tareas complejas, desde contribuir a establecer instituciones de gobierno sostenibles hasta vigilar la situación de los derechos humanos, colaborar en la reforma del sector de la seguridad o ayudar en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml>

¹⁷⁹ Si bien el personal militar sigue siendo el elemento fundamental de la mayor parte las operaciones, éstas incluyen ahora a administradores, economistas, agentes de policía, expertos jurídicos, personal de remoción de minas, observadores electorales, observadores de derechos humanos, especialistas en asuntos civiles y de gobernanza, trabajadores de asistencia humanitaria, expertos en comunicaciones e información pública.

La labor del Consejo de Seguridad, por otro lado, sigue siendo efectiva allí donde se constituyen, con la cooperación de los bandos enfrentados y tras conseguir el acuerdo de sus miembros permanentes, operaciones de mantenimiento y de consolidación de la paz que tienen que cumplir con mandatos claros y realistas, y dotadas de recursos humanos y materiales suficientes para alcanzarlos.

Entonces, a partir del '89 las operaciones no sólo se multiplican sino que, también, se **diversifican**. No es que deja de haber operaciones de *primera generación*, algunas de ellas heredadas del pasado (UNFICYP, en Chipre, o UNTSO en Palestina, ambas con el mandato de vigilar el alto al fuego) y otras recientes (UNMOT, la Misión de Observadores de la ONU en Tayikistán, constituida en 1994 para supervisar el cese al fuego de facciones enfrentadas en un conflicto intraestatal). Pero también en ese año se despliega UNTAG, el Grupo de Asistencia de Naciones Unidas a la Transición en Namibia, creada diez años antes para supervisar la transición en el antiguo territorio del África del Sudoeste, incluida la celebración de elecciones, tarea radicalmente diferente de las atendidas por las OMP. Un año después se despliega MINURSO (1990), la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental, compuesta por elementos civiles, de seguridad y militares, a los efectos de ejecutar el plan de paz¹⁸⁰, con un mandato que incluía misiones de las que podemos denominar como “clásicas” (vigilancia del cese de hostilidades, la reducción de la presencia militar marroquí en el territorio y el acantonamiento de contingentes militares en determinadas localidades) así como otras funciones novedosas, deducibles de un concepto integral de paz (organización de referéndum para la autodeterminación y la ejecución de un programa de repatriación). En 1992, el Consejo de Seguridad extendió el mandato de UNAVEM II, la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación en Angola, a la supervisión del proceso electoral en dicho país, lo que la convirtió en una *operación de segunda generación*.

Este proceso se profundizó a partir de que el “Programa de Paz” viera la luz, dado que el mismo contribuyó con una serie de aportes que se proyectaron en un aumento relevante del número y de la complejidad de las operaciones (ONUCA, 1989, en Centroamérica; ONUSAL, 1991, en El Salvador; UNTAC, 1992, en Camboya;

¹⁸⁰ Dicho plan había sido aceptado en 1988, a propuesta del Secretario General, por Marruecos y el Frente Polisario.

ONUMOZ, 1992, en Mozambique; ONUSOM II, 1993, en Somalia; UNAVEM III, 1995, en Angola; MINUGUA, 1995, en Guatemala; UNMIH, 1996, en Haití) en virtud de la “multifuncionalidad” de las mismas, dado que se ocupan de cuestiones de naturaleza “no militar” (asistencia humanitaria, supervisión de los procesos electorales, control del orden público, restauración de aparatos administrativos, etc.) como resultado de la nueva concepción sobre el mantenimiento de la paz abrazado por las Naciones Unidas.

¿Cómo podemos caracterizar a estas *operaciones de segunda generación*? Quizás las siguientes condiciones nos aproximen a una identificación teórica de las mismas¹⁸¹:

- 1) Se despliegan en conflictos específicos que tienen lugar dentro de los Estados y en cuya lucha participan ejércitos regulares y también milicias y civiles con mal definidas jerarquías de mando; en esos conflictos también se ha producido un desmoronamiento de las instituciones estatales y una interrupción del imperio de la ley; cuando existen acuerdos de alto el fuego, los mismos son frágiles y dan lugar a situaciones de emergencia humanitaria, que a veces son profundizadas por la obstrucción deliberada que hacen la asistencia prestada por las organizaciones internacionales, las propias partes en el conflicto.
- 2) Cumplen con mandatos complejos y extienden su trabajo a tareas propias de la *consolidación de la paz* y equilibran o superan los perfiles militares clásicos que fueron la característica de las *operaciones de primera generación*. Esto es resultado de los acuerdos alcanzados por las partes en conflicto y la ONU. Generalmente, implican un amplio abanico de cuestiones que no se aplican de manera autónoma, dado que es esencial que las OMP lleven a cabo esfuerzos sostenidos e intensos para velar por su aplicación, con programas a largo plazo para erradicar los orígenes del conflicto y fomentar la reconciliación al interior del país en cuestión.
- 3) Demandan de una estructura operacional compleja, en función a la gran variedad de componentes (civiles, policías y militares) que hacen parte de la misión. A su vez,

¹⁸¹ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., La contribución de España a la paz y seguridad, AV, 1994, en BRÓTONS, obra citada, pág. 1108.

cuentan con la novedad de la figura del Representante Especial del Secretario General, que garantiza un mando integrado y único.¹⁸²

A pesar de estas condiciones “novedosas” en las OMP, hay algunas que siguen siendo ineludibles para todas las OMP. Sigue siendo imprescindible 1) contar con el consentimiento de las partes envueltas en el conflicto, 2) la neutralidad de la organización en el cumplimiento de sus tareas y 3) la no utilización de la fuerza, salvo para la legítima defensa. Con respecto a esto, podemos ahondar diciendo que los “cascos azules” pueden utilizar la fuerza en defensa de la misión que se les ha encargado, pero su despliegue en el territorio debe contar con el beneplácito de las partes, facciones o bandas en conflicto. Si dicho beneplácito desaparece, o bien los “cascos azules” se retiran, o bien se modifica su mandato y se adaptan sus recursos a la nueva situación, a los efectos de contar con chances de éxito. La experiencia demuestra que la Organización no ha podido utilizar este método cuando la paz “debe imponerse” a quienes se le enfrenten, por lo cual el Consejo de Seguridad elegido autorizar a los Estados miembros el uso de la fuerza que, como señaláramos anteriormente, recurre al latiguillo de “todos los medios necesarios” para conseguir determinado objetivo. Ello ha habilitado la conformación de fuerzas multinacionales bajo el liderazgo de uno o dos países, alianzas u organizaciones regionales.¹⁸³

¹⁸² En el *Suplemento al Programa de Paz* (1995) el Secretario General llamaba la atención sobre tres cuestiones que pueden ser consideradas centrales: 1) La necesidad de distinguir tres niveles de autoridad en materia de mando y control, a saber: uno de dirección general política, que corresponde al Consejo de Seguridad; otro, de dirección ejecutiva, que compete al Secretario General y un tercero, de mando sobre el terreno, que es atribución del jefe de misión – su Representante Especial, el Comandante de la Fuerza o el Jefe de Observadores –; 2) el principio de la unidad de mando sobre el terreno, que fue muy cuestionado y, en muchos casos, se identificó como el fracaso de la Organización – recuérdese, por ejemplo, la experiencia en Somalia. – Las directrices y órdenes unilaterales de los Estados a sus contingentes nacionales comprometen su legitimidad o desnudan objetivos políticos perseguidos por dichos Estados en una operación que es responsabilidad de la organización y c) la necesidad de que la ONU cuente con una fuerza de reacción rápida, reserva estratégica del Consejo de Seguridad que se desplegaría ante la existencia de una necesidad urgente de tropas de mantenimiento de la paz.

¹⁸³ Fueron diversas las ocasiones en las que uno o varios países se ofrecen a ejecutar los mandatos de las Naciones Unidas en la medida que el Consejo de Seguridad autorice su accionar, y no lleve controles con respecto al mismo. Tal es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos, que por legislación doméstica no puede aportar tropas a misiones dirigidas por jefes no norteamericanos, salvo que el presidente apele ante el Congreso alegando intereses de seguridad nacional. Consecuentemente con ello se ha dicho que, para Estados Unidos, las Naciones Unidas aparecen como el cauce más eficaz para llevar a cabo operaciones de paz cuando el riesgo de combate es alto y la cooperación local es muy baja. Así, se ha servido de la Organización como una herramienta de política de Estado, eventualmente compartida por otros, o de hacerla fracasar para justificar la entrada, libre de trabas, de organismos regionales, acuerdos, alianzas

Cabe mencionar, en este punto, que mucho se ha discutido con respecto a la constitucionalidad de la delegación que el Consejo de Seguridad ha hecho, en reiteradas ocasiones, de sus funciones referidas al uso de la fuerza armada en manos de algunos Estados miembros, individualmente o en grupo, a través de las autorizaciones sin reserva de control de las medidas ejecutadas por aquellos enrolados en la operación. A pesar de no haber unanimidad de opinión en función a la inexistencia de los acuerdos previstos en el artículo 43 de la Carta para dotar a la Organización de sus propias fuerzas¹⁸⁴, lo menos que se puede decir es que es en exceso imprudente la autorización, por parte del Consejo de Seguridad, de medidas en exceso genéricas.

Mediados de la década de 1990: un período de revalorización

El éxito general de las misiones anteriores aumentó las expectativas hacia las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas más allá de su capacidad de respuesta. Esto se puso de manifiesto especialmente a mediados del decenio de 1990, cuando el Consejo de Seguridad no pudo autorizar mandatos lo suficientemente robustos o proporcionar los recursos adecuados.

Se establecieron misiones en situaciones donde todavía restallaban las armas y no había paz que mantener, en zonas como la ex Yugoslavia - Fuerza de Protección de las

militares y coaliciones de fortuna. Es paradigmática, en ese sentido, la resolución por la cual el congreso norteamericano levantaba el embargo de armas en Bosnia-Herzegovina, a pesar de la decisión adoptada por el Consejo de Seguridad a través de la resolución 731(1991) lo que produjo, como primera consecuencia, la retirada norteamericana de la operación ideada para vigilar el embargo.

¹⁸⁴ El art. 43 de la Carta dispone:

1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.
2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.
3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Naciones Unidas (UNPROFOR), Rwanda - Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda (UNAMIR) y Somalia - Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (ONUSOM II).

Estas tres operaciones de alta visibilidad fueron objeto de críticas cuando el personal de mantenimiento de la paz debió abordar situaciones en que las partes beligerantes no se ajustaron a los acuerdos de paz, o en que el personal de paz no estaba provisto de los recursos o el apoyo político adecuados. Conforme aumentaron las bajas civiles y continuaron las hostilidades, la reputación de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se resintió.

Los reveses de principios y mediados del decenio de 1990 llevaron al Consejo de Seguridad a limitar el número de nuevas misiones de paz y a iniciar un proceso de reflexión para evitar que estos fallos se repitieran¹⁸⁵.

Mientras tanto, las fuerzas de paz de las Naciones Unidas seguían con sus operaciones de largo plazo en el Oriente Medio, Asia y Chipre.

Con la aparición de nuevas crisis en varios países y regiones, la función esencial de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pronto adquirió un nuevo protagonismo y ello quedó claro con el número y naturaleza de las OMP iniciadas desde ese período¹⁸⁶.

¹⁸⁵ El Secretario General encargó una investigación independiente [S/1999/1257] de las acciones de las Naciones Unidas durante el genocidio de Rwanda en 1994 y, a petición de la Asamblea General, presentó una evaluación completa [A/54/549] sobre lo sucedido entre 1993 y 1995 en Srebrenica, en la ex Yugoslavia. También se examinaron cuidadosamente las circunstancias que llevaron a la retirada de las Naciones Unidas de Somalia [S/1995/231].

¹⁸⁶ En la segunda mitad del decenio de 1990, el Consejo autorizó nuevas operaciones en: Angola - Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III (UNAVEM III) y Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA); Bosnia y Herzegovina - Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH); Croacia - Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia (ONURC), Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES) y Grupo de Apoyo de la Policía de las Naciones Unidas (UNPSG); Ex República Yugoslava de Macedonia - Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP); Guatemala - Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA); Haití - Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH), Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH) y Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH).

PARTE II

Capítulo V

La Participación argentina en las Operaciones de Paz

Las Fuerzas Armadas argentinas, tal como lo estipula la ley de Defensa Nacional, tienen la misión primaria de “... conjurar y repeler toda agresión externa de origen militar estatal, a fin de salvaguardar de modo permanente los intereses vitales¹⁸⁷ de la Nación: soberanía, independencia, autodeterminación, integridad territorial, y la vida y libertad de sus habitantes...”¹⁸⁸ En tal sentido, debe contar con una capacidad de disuasión creíble que posibilite desalentar amenazas que los afecten.

Como misiones subsidiarias encontramos a las Operaciones Multilaterales de Naciones Unidas, las Operaciones de Seguridad Interior previstas por la Ley de Seguridad Interior¹⁸⁹, las Operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos, y la participación de las FF.AA. en la construcción de un sistema de defensa subregional.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Los intereses vitales son aquellos que el Estado Nacional identifica como de carácter permanente, sin que ello implique la inmutabilidad de los mismos a través del tiempo y que encuentran un marco de referencia explícito en la Constitución Nacional y su Preámbulo. Se trata de aquellos intereses que, al ser vulnerados, ponen en riesgo la propia continuidad de la Nación y de su Estado. La Defensa Nacional en la Agenda Democrática, pág. 15.

¹⁸⁸ ARGENTINA, Libro Blanco de la Defensa, Argentina Bicentenario/2010, pág. 109, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2010.

Conforme lo establecido legalmente en el Decreto 727/06, reglamentario de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554/58, art. 1: Art. 1°.—Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la Defensa Nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Se entenderá como “agresión de origen externo” el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁸⁹ Ley 24.059, Ley de Seguridad Interior.

TÍTULO VI

Del Empleo Subsidiario de Elementos de Combate de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Seguridad Interior

ARTÍCULO 31.- Sin perjuicio del apoyo establecido en el art. 27, las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos

excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el art. 2°.

ARTÍCULO 32.- A los efectos del artículo anterior el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el art. 86, inc. 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio.

En los supuestos excepcionales precedentemente aludidos, el empleo de las Fuerzas Armadas se ajustará, además, a las siguientes normas:

a. La conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554;
b. Se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás Fuerzas de Seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando;

c. Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.

¹⁹⁰ ARGENTINA, Libro Blanco de la Defensa, pág. 109. VER CONSIDERANDOS DECRETO REGLAMENTARIO LEY DE DEFENSA... EXPRESA:

Que debe entenderse que toda forma competente de ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las FUERZAS ARMADAS, no puede reducirse a meros actos y prácticas formales y simbólicas, sino que supone básicamente la manifestación de una firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área.

Que sólo a partir de allí resulta posible poner en marcha definitivamente un proceso de reconversión y modernización de los esquemas tradicionales de defensa, fundados sobre realidades geopolíticas desactualizadas y sobre hipótesis de conflicto ya superadas, toda vez que la subregión se exhibe ante los ojos del mundo como un ámbito en el cual el equilibrio y el diálogo político democrático aparecen para sus integrantes como una situación consolidada, generando inapreciables ventajas comparativas respecto de otros lugares y/o regiones del mundo.

Que dicho proceso de reconversión y modernización institucional se asienta en la necesidad de proyectar, junto a los países vecinos, un Sistema de Defensa Subregional que fomente y consolide la interdependencia, la interoperabilidad entre sus integrantes, la confianza mutua y, por ende, las condiciones políticas que aseguren el mantenimiento futuro de la paz.

Que en tal sentido, el control político democrático sobre los asuntos de la defensa y las cuestiones militares se revela decisivo, toda vez que la defensa regional es una cuestión eminentemente política, que requiere de un enorme y continuado esfuerzo por parte de la dirigencia política de los países que procuran su integración sobre bases institucionales sólidas y permanentes.

Que, en función de la necesidad de avanzar sobre ese objetivo, se torna indispensable precisar los conceptos, los alcances y el rol de los actores fundamentales del sistema de defensa nacional.

Que en esa inteligencia, el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjunción de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y lo refiera a la seguridad interior.

En relación al rol que las FF.AA. cumplen en las Operaciones Multilaterales de las Naciones Unidas, el texto citado aclara que dicha participación se considera tan sólo en términos estrictamente técnico- militares, y como variable interviniente en el diseño, determinación y actualización de las capacidades del instrumento militar, particularmente en lo que refiere al logro de los estándares requeridos para la interacción multilateral de tipo militar.¹⁹¹

El compromiso argentino a participar en operaciones de paz, en el ámbito de las Naciones Unidas, es uno de los pilares de su política de defensa y de su política exterior. Esta histórica y firme adhesión argentina a los propósitos y principios de la comunidad internacional referidos a mantener la paz internacional y hacer frente a los problemas de carácter humanitario, se traduce en aceptar y cumplir con las decisiones y medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Convencidos del fortalecimiento del multilateralismo, estas misiones además significan prestigiar la política exterior e incidir directamente en el instrumento militar, reforzando la interoperabilidad y capacitándolas para operar en forma conjunta y combinada¹⁹².

Es por ello que las Operaciones de Paz constituyen para la Argentina una herramienta en la cual confluyen la agenda de Política Exterior y la Política de Defensa. Así vemos

Que por ello deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y lo ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación "nuevas amenazas", responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.

Que aquel cometido básico del sistema de defensa debe naturalmente integrarse con los compromisos asumidos por la REPUBLICA ARGENTINA para el desarrollo de las operaciones realizadas en el marco de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

Que asimismo, la consolidación del sistema institucional de gobierno sobre los asuntos de la defensa presupone la definitiva articulación orgánica de sus partes componentes, cada una de las cuales debe abocarse exclusivamente al desempeño de las funciones que han sido motivo de su conformación.

¹⁹¹ ARGENTINA, Libro Blanco de la Defensa, pág. 110.

¹⁹² MONTENEGRO, Germán. Prefacio. Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

una historia de compromiso permanente desde el año 1958¹⁹³, colaborando en más de dos tercios del total de las operaciones de paz desplegadas por las Naciones Unidas desde sus inicios¹⁹⁴, lo que convirtió a la Argentina en uno de los mayores aportantes de América Latina, dado que ha desplegado más de 40.000 efectivos desde aquél año.¹⁹⁵

¹⁹³ El 11 de junio de 1958, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 128, por la cual decidió enviar en forma urgente un grupo de Observadores con la misión de "... asegurar que no hay filtración ilegal, o provisión de armas u otros materiales a través de la fronteras libanesas." Así se dio nacimiento a UNOGIL (Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano).

¹⁹⁴ 1958 – UNOGIL (Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano)

1960 – ONUC (Misión de las Naciones Unidas en el Congo)

1967 – UNTSO (Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua)

1988 – UNIIMOG (Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para Irán e Irak)

1989 – UNAVEM I (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola I)

1990 – ONUCA (Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica)

1991 – UNAVEM II (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola II)

1991 – UNIKOM (Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Irak y Kuwait)

1991 – MINURSO (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental)

1991 – UNAMIC (Misión Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya)

1992 – UNTAC (Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya)

1992 – ONUSAL (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador)

1992 – UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas)

1993 – ONUMOZ (Operación de las Naciones Unidas en Mozambique)

1993 – UNFICYP (Fuerza de la ONU para el Mantenimiento de la Paz en Chipre)

1993 – UNMIH (Misión de las Naciones Unidas en Haití)

1994 – UNAMIR (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Ruanda)

1995 – UNAVEM III (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III)

1995 – UNCRO (Operación de la Restauración de la Confianza en Croacia)

1995 – UNPREDEP (Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas en Macedonia)

1996 – MUNOP (Misión de Observadores de Naciones Unidas en Prevlaka)

1996 – UNTAES (Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Eslovenia Oriental)

La participación argentina en operaciones de paz ya supera los cincuenta años. A lo largo de estos de ellos, podemos distinguir en dicha participación tres generaciones¹⁹⁶. La primera, se inició en 1958 y se extendió hasta 1992 e implicó, básicamente, el envío de observadores militares a misiones tradicionales ubicadas mayormente en el Medio Oriente. Una excepción a dicha aseveración está dada, bajo el gobierno del Presidente Arturo Frondizi, por la participación de un contingente de la Fuerza Área Argentina compuesto por tripulaciones que conformaron los escuadrones de transporte aéreo en ONUC (*United Nations Operations in the Congo*)¹⁹⁷.

1996 – UNMIBH (Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina)

1997 – MINUGUA (Misión de las Naciones Unidas en Guatemala)

1997 – MIPONUH (Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití)

1998 – UNPSG (Grupo de Apoyo de la Policía Civil en Eslovenia Oriental)

1998 – MONUA (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola)

1999 – UNAMET (Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Timor Oriental)

1999 – UNMIK (Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo)

2001 – MONUC (Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo)

2004 – MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití)

2005 – UNMIS (Misión de las Naciones Unidas en el Sudán)

2006 – UNMIL (Misión de las Naciones Unidas en Liberia)

2006 – UNICI (Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil)

¹⁹⁵ ARGENTINA, Libro Blanco de la Defensa, pág. 228

¹⁹⁶ Entendiendo por generación a una etapa en la evolución de una disciplina con características distintivas y comunes.

¹⁹⁷ MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CONGO, ONUC (julio 1960 - junio 1964). Se estableció en julio de 1960 para garantizar la retirada de las fuerzas belgas, ayudar al Gobierno a mantener el orden público y prestarle asistencia técnica. La función de la ONUC se modificó posteriormente para introducir el mantenimiento de la integridad territorial y la independencia política del Congo, impedir que estallara una guerra civil y asegurar la retirada de todo el personal militar, paramilitar y de asesoramiento extranjero no dependiente del Mando de las Naciones Unidas, así como la de todos los mercenarios. Ver <http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/onuc.htm>

En términos generales, a lo largo de la primera etapa, se llevó a cabo el despliegue de soldados que se hicieron cargo de tareas puntuales (monitoreo de treguas y la observación de ceses de fuego).

La segunda generación, se inició con el envío de contingentes de tropas y de otras fracciones especializadas a misiones tradicionales como UNPROFOR (*United Nations Protection Force* - ex Yugoslavia) y UNFICYP (*United Nations Force in Cyprus* - Chipre). En esta instancia, el cambio que marca el tránsito a una nueva generación está dada por el despliegue, no ya de individuos, sino el de unidades tácticas para el cumplimiento de misiones colectivas en el marco de tareas de interposición.

Por último, la tercera generación se inicia en 2004 con el envío de un contingente a una misión compleja como MINUSTAH (*United Nations Stabilization Mission in Haiti* - Haití). En ella se desplegaron unidades, pero la diferencia sustancial está dado por la complejidad del ambiente donde la misión se despliega, caracterizado por la presencia de voluntades adversas a la misión o *spoilers* y la necesidad de habilidades multidisciplinares por parte de las tropas.¹⁹⁸ También debe enfatizarse lo multidisciplinario de la integración de la misión, dado que el componente militar sigue existiendo (y en la mayoría de los casos es numéricamente el más importante) pero convive con un alto porcentaje de componentes civiles de la misión, integrantes en muchos casos, de agencias de las Naciones Unidas. Así es que nacen, en este período, las misiones consideradas como “Operaciones de Segunda Generación o Complejas”, tales como MINUSTAH.

En términos absolutos, la participación argentina ha crecido década tras década¹⁹⁹, aunque en un análisis relativo y desagregado veremos que han existido importantes

¹⁹⁸ PISSOLITO, Carlos – MISIONES DE PAZ ANTE UN NUEVO DESAFÍO, pág. 143 en OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS – Autores Varios, Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional, 2011

¹⁹⁹ Conforme al Libro Blanco de la Defensa 2010 (pág. 229), la evolución se grafica a través de las siguientes cifras:

Participación histórica de la República Argentina en Misiones de Paz bajo mandato de la ONU
1958: 4
1960-1966: 93
1967-1989: 125

variaciones, ello fruto de las improntas que, en política exterior, han tenido los distintos gobiernos. Nuestro análisis se centrará en la evolución cualitativa y cuantitativa de la presencia argentina en las distintas misiones, buscando identificar la consistencia de los lineamientos básicos de la política exterior de cada administración con la presencia en dichas misiones, tomando como momento inicial desde el advenimiento de la Democracia (10 de diciembre de 1983, con la asunción de la presidencia por parte de Raúl Ricardo Alfonsín) hasta la terminación de la primera administración de Cristina Fernández (9 de diciembre de 2011).

Capítulo VI

Período de la presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín (1983 – 1989)

Tras la derrota militar sufrida por Argentina en el conflicto del Atlántico Sur en 1982, se produce un período de anarquía institucional militar que llevó (junto con el descalabro económico y las demandas de la sociedad ante el hartazgo de los siete años de gobierno dictatorial, tal como se analizó en el Capítulo II) a una progresiva transición hacia la democracia.

Esa transición encontrará a la Argentina en un rol de “paria internacional”, que condujo al electo gobierno del presidente Raúl Alfonsín a producir un sustancial cambio en el sistema relacional de nuestro país, basándolo en el respeto de los Derechos Humanos, la Democracia, la institucionalidad y fortaleza del gobierno y a la depuración y ordenamiento de la economía interna. A su vez, se privilegió el restablecimiento de los vínculos con los países europeos y con los EE.UU., así como una reformulación del paradigma relacional con los países latinoamericanos, a los efectos de desactivar las hipótesis de conflicto remanentes, iniciando el camino que llevaría a la integración regional, a través de un profundo acercamiento al Brasil.²⁰⁰ La misma puede ser visualizada en el marco de un proceso de integración selectiva²⁰¹ que rompió definitivamente el aislamiento con respecto a la región que se produjo tras la derrota en Malvinas. Esta integración, como hemos visto en el capítulo II, reconoce su origen en los tratados firmados por Sarney y Alfonsín, que avanza hacia más países del área hasta la conformación del MERCOSUR y que se trató, básicamente, de una estrategia para enfrentar a la globalización.²⁰²

La política exterior de Alfonsín siguió los lineamientos trazados por Yrigoyen, a saber, una política exterior que fomentase la paz y armonía entre los pueblos basadas en

²⁰⁰ SIMONOFF, Alejandro (compilador). La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. Edulp, 2010, pág. 325.

²⁰¹ Se originaría dicha integración, al igual que el “giro realista” de la administración Alfonsín, en el fracaso del Consenso de Cartagena.

²⁰² SIMONOFF, Alejandro (Compilador), obra citada, págs. 330 y 331.

principios morales que eran fieles a las ideas del krausismo.²⁰³ El contexto histórico le dio como objetivo, en el plano interno, el de conseguir la estabilidad y fortalecimiento del modelo democrático, y en el externo, modificar la imagen de la Argentina. Ambos no transitaban sendas paralelas, sino que estaban profundamente vinculados. Así, según lo aseverado por Paradiso, ello se materializó en un eje de carácter “defensivo” que buscaba proteger el orden institucional, y en uno “ofensivo”, que buscaba la presencia activa en la comunidad internacional.²⁰⁴

Durante sus seis años de gobierno, Alfonsín se abocó a la defensa de los Derechos Humanos, en manifiesto rechazo a lo acaecido durante los siete años que le precedieron. Ello le permitió diferenciarse del Proceso de Reorganización Nacional en la esfera doméstica, y recuperar paulatinamente la confianza en la escena externa. A su vez, en una primera etapa, buscó acercarse a Europa occidental con la expectativa de conseguir acuerdos comerciales y ayuda económica, sin mayores resultados, dado que por aquel entonces Europa se encontraba embarcada en una etapa proteccionista. Ello motivó lo que se conoció como el “giro realista” (1985), que fue la etapa durante la cual se trató de obtener un acercamiento a los Estados Unidos, propiciando una relación madura (fomentar acuerdos, sin descartar diferencias si ello se presentaba como necesario). Inclusive, se profundizaron las relaciones comerciales con la Unión Soviética,²⁰⁵ pero se trató de una profundización breve, debido a que en 1989 se produjo el colapso, y poco después la desintegración de la URSS.

A su vez, se priorizó la integración latinoamericana con acercamientos a Chile²⁰⁶ y a Brasil, a través de la firma de tratados que implicaron la desarticulación de las hipótesis de conflicto existentes aún por aquél entonces con ambos países, y la conformación del

²⁰³ Se habla de un modelo idealista, basado en el fomento de la paz y la igualdad jurídica entre los Estados. Tales principios de los cuales hablamos se materializaron en las medidas tomadas por la Cancillería argentina que privilegiaban las acciones multilaterales, diversificadoras e integracionistas, de acuerdo a lo aseverado por Roberto Miranda. Ver SIMONOFF, Alejandro (Compilador, obra citada), pág. 336.

²⁰⁴ SIMONOFF, Alejandro (compilador), obra citada, pág. 334.

²⁰⁵ En 1986 se había convertido en el principal comprador de granos argentinos.

²⁰⁶ Es significativo, en dicho sentido, la firma del Tratado de Paz y Amistad (1984) con Chile que terminó con la tensión bilateral por el Canal de Beagle.

MERCOSUR. Y a pesar de no haberse producido sustantivos avances en el reclamo por la soberanía de las Malvinas e Islas del Atlántico Sur²⁰⁷, sí puede considerarse un logro importante el haber recuperado para dicha cuestión distintos ámbitos de discusión multilateral²⁰⁸ donde la misma se mantuvo vigente.²⁰⁹

En el frente doméstico, la consolidación del sistema democrático demandó reconstruir el control civil sobre las FF.AA., así como restablecer la normalidad de las relaciones político-militares. En este sentido, los juicios contra las Juntas se presentaron como una herramienta que permitió depurar las Fuerzas Armadas, a la vez que comenzar a desandar el divorcio de la sociedad con las mismas. Cabe mencionar que dichos juicios se hicieron en un clima real de incertidumbre y se pagó un alto costo político por los mismos. Recordemos los levantamientos militares que el presidente Alfonsín tuvo que soportar durante su mandato.²¹⁰ En un escenario extremadamente complejo como el

²⁰⁷ Recordemos que el 18 de julio de 1984 se produjo un breve encuentro argentino-británico en Berna (Suiza).

²⁰⁸ Quizás el ámbito multilateral más importante donde el tema fue instalado fue la Asamblea General de las Naciones Unidas. Argentina obtuvo, en relación a un llamado para reanudar las negociaciones bilaterales con Gran Bretaña, 89 votos favorables, 54 abstenciones y 9 votos en contra en el año 1984; sin embargo, un año después, ante una iniciativa similar consiguió 107 votos favorables, y en 1986, 117. En SIMONOFF, Alejandro (Compilador), obra citada, pág. 351.

²⁰⁹ SIMONOFF, Alejandro (Compilador), obra citada, pág. 358.

²¹⁰ Los juicios contra las Juntas, acusadas de haber cometido delitos que implicaban graves violaciones a los Derechos Humanos, se iniciaron el 22 de abril de 1985, conforme regulado por los Decretos 158/83 y 159/83 (sancionados el 15 de diciembre de 1983, cinco días después de haber asumido la presidencia. En el primero de ellos se disponía el enjuiciamiento de los responsables del ERP y de Monteros, por el segundo, el enjuiciamiento a quienes formaron parte de las Juntas Militares durante el Proceso. En esa misma fecha, Alfonsín envió al Congreso un proyecto de ley declarando nula la ley de autoamnistía N° 22.924 dictada por el gobierno militar. Una semana después el proyecto fue sancionado como Ley N° 23.040, la primera ley de la nueva etapa democrática). En gran parte motivados por esos juicios es que sucedieron levantamientos militares (cabe mencionar que por aquél entonces, a los fines de menguar el descontento en las Fuerzas Armadas, se había adoptado la Ley de Punto Final - Ley 23.492 - que estableció la caducidad de la acción penal –prescripción- contra los imputados como autores penalmente responsables de haber cometido el delito complejo de desaparición forzada de personas - que involucró detenciones ilegales, torturas y homicidios agravados o asesinatos - que tuvieron lugar durante la dictadura militar del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional de 1976–1983; que no hubieran sido llamados a declarar en un plazo de 60 días más a los ya 2 años que habían pasado; desde el 10 de diciembre de 1983). El primero de ellos, durante la Semana Santa en el año 1987 (20 de abril) liderado por el entonces Teniente Coronel Aldo Rico, que tuvo como epicentro la escuela de Infantería, como una manera de resistir una citación judicial para declarar en una causa por delitos cometidos durante la dictadura contra el Mayor cordobés Ernesto Barreiro. Se oponían, mediante el levantamiento, a una supuesta política de “agresión contra las Fuerzas Armadas” y contra la reducción presupuestaria

planteado, las OMP no se presentaron como primordiales, sea como herramienta de la política exterior o dentro de la política de Defensa, pero ello no implicó que fueran desatendidas completamente, dado que aparecen como un instrumento efectivo para normalizar las relaciones político – militares. Independientemente de la complejidad del escenario que implicaban las relaciones político – militares durante la presidencia de Raúl Alfonsín, se retomó la tradición de participar en Operaciones de Paz que su antecesor y también correligionario, Arturo Frondizi, iniciara en 1958. De hecho, en este período son dos las misiones nuevas en las que se participa²¹¹. Independientemente de la modestia que caracterizó a la participación argentina por aquél entonces (entendemos que la misma está íntimamente vinculada con el frente doméstico con el cual tuvo que lidiar) Argentina volvió a conseguir un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, por quinta vez en su historia para el bienio 1987-1988, y tras 15 años de ausencia, dado que el período inmediatamente anterior en el que Argentina estuvo entre los quince del Consejo de Seguridad fue el bienio 1971-1972.

UNIIMOG (Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para Irán e Iraq)

efectuada en el gasto de Defensa por parte de Raúl Alfonsín. Fruto del levantamiento se aceleró la discusión de la ley de Obediencia Debida (adoptada el 4 de junio de ese año, conforme a la cual se absolvía a los militares de rango intermedio y menor ante la presunción de que cometieron delitos sólo por cumplir órdenes); entre el 14 y el 18 de enero del año siguiente se produjo un levantamiento liderado nuevamente por Aldo Rico (tras violar su arresto domiciliario) en Monte Caseros (Corrientes) para reclamar su excarcelación. También se produjo en diciembre de ese año un nuevo levantamiento en Villa Martelli, liderado esta vez por Mohamed Alí Seineldín tras no haber sido recomendado para su ascenso como General. El último “sacudón” institucional sufrido por el presidente Alfonsín se produjo el 23 de enero del año 1989, cuando un grupo de activistas del movimiento “Todos por la Patria”, liderados por Jorge Baños y Enrique Gorriarán Merlo, tomaron el Regimiento 3 de Infantería de La Tablada, contra un supuesto Golpe de Estado que estaría siendo preparado por Seineldín. El ejército retomó el control de la unidad militar con un costo de 39 muertos (9 militares, 2 policías y 28 guerrilleros) y 2 desaparecidos.

²¹¹ Cabe mencionar que ambas misiones consistieron en misiones de interposición, propias del escenario en el cual le tocó a Alfonsín presidir a la Argentina, es decir, en el período de fin de la Guerra Fría. Sin embargo y tal cual hemos visto en el capítulo II, la derrota en la Guerra de Malvinas y el retorno a la democracia hizo que los países del Cono Sur se acercaran, iniciando el proceso de construcción de la integración regional, lo que implicó un cambio radical del escenario internacional en América del Sur, del mismo calibre que el vivido a nivel global a partir de la Caída del Muro de Berlín. Y tan así fue que en la misión UNAVEM I, los observadores militares argentinos se encontraban bajo el comando de un Brigadier General brasileño, un militar proveniente de un país que pocos años atrás podía ser visualizado como uno de los principales rivales estratégicos militares desde Buenos Aires.

La primera misión a la que se incorpora Argentina es UNIIMOG.²¹² Desde el inicio de las hostilidades entre Irán e Irak,²¹³ Naciones Unidas trató de tomar cartas en el asunto, a través de ofertas de buenos oficios por parte del entonces Secretario General, Karl Waldheim. Inclusive se designó al ex premier sueco, Olaf Palme, como enviado especial del Secretario. En 1983 la misión ya investigaba las consecuencias de los ataques militares sobre objetivos civiles, y por ello, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 540, condenando las violaciones al derecho internacional en que había incurrido Irán e Irak, y donde se prevé la posibilidad de enviar observadores militares.

En el año 1984, Javier Pérez de Cuéllar, el nuevo Secretario General de la ONU, decide el envío de una misión que se ocuparía de investigar las denuncias iraníes referidas al empleo de armas químicas por parte de Irak. La misión quedó formada por dos equipos de tres oficiales cada uno, acompañados por personal militar de UNTSO²¹⁴ y un

²¹² UNIIMOG (Agosto 1988 – febrero 1991). Grupo de Observadores Militares de la ONU para el Irán y el Irak: Tras casi ocho años de guerra y después de iniciativas diplomáticas del Secretario General, Irán e Irak convienen el cese del fuego y en iniciar conversaciones directas. UNIIMOG se ocupa de verificar el cese del fuego. Los observadores de la ONU concluyen su misión en 1991 tras confirmar el retiro de las fuerzas de ambas partes hasta fronteras reconocidas internacionalmente.

Ver <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/cronologia/pages/gomnu2.html>

²¹³ Las disputas limítrofes entre Irán e Irak, agregadas a otras tensiones entre ambos países, dieron motivos a Teherán o a Bagdad, de manera alternativa, a acudir a las acciones bélicas para la resolución de las mismas. En el caso de los enfrentamientos que se dieron en la década de los '80, tuvieron lugar por la ocupación iraquí de Shatt al – Arab, un estuario navegable que separa a ambos países y que a su vez conecta al Golfo Pérsico con las cuencas fluviales del Tigris y el Éufrates. Dicha ocupación sucede el 10 de setiembre de 1980, con el ingreso de fuerzas iraquíes al Kuzistán (que conforme al Tratado de Algiers firmado en 1975 para solucionar problemas fronterizos, Irán debía ceder a Irak). Así se da el inicio a la primera etapa de las hostilidades entre Irán e Irak, que hasta octubre de 1981 aparecía como constante la amenaza sobre Teherán por parte de las fuerzas iraquíes. En la segunda etapa, que dura hasta setiembre de 1982, tuvo lugar una contraofensiva iraní que le permitió recuperar casi la totalidad del territorio perdido en la primera etapa. La tercera y última etapa se llevaron a cabo entre 1982 y se extiende hasta 1988, durante la cual tuvieron lugar ataques mutuos de manera permanente, hasta que la guerra prácticamente se detuvo ante el debilitamiento de ambas partes. Ver MINISTERIO DE DEFENSA. SERVICIO HISTÓRICO DEL EJÉRCITO ARGENTINO, Soldados Argentinos por la Paz, Argentina, 1998, pág. 88.

²¹⁴ Creado en mayo de 1948, el ONUVT (Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua, o UNTSO, United Nations Truce Supervision Organization, por sus siglas en inglés) fue la primera operación de mantenimiento de la paz creada por las Naciones Unidas. Desde entonces, los observadores militares del ONUVT permanecen en el Oriente Medio para supervisar el cese del fuego, los acuerdos de armisticio, evitar que incidentes aislados alcancen mayores proporciones y ayudar a otras operaciones de mantenimiento de la paz en la zona a cumplir sus mandatos.

Asimismo, el personal del ONUVT ha estado disponible para conformarse inmediatamente en núcleo de otras operaciones de mantenimiento de la paz. La disponibilidad de los observadores militares del

funcionario de la Secretaría de Naciones Unidas, que fueron destinados a Bagdad y Teherán respectivamente.

De hecho, personal argentino que desempeñaba sus funciones en UNTSO²¹⁵ se ofreció como voluntario y fue designado en 1986 al equipo de inspección de las Naciones Unidas de Teherán (UNIT-T) para oficiar de asesor del Comisionado de la ONU en la inspección de las localidades donde, posiblemente, se había usado armamento químico.

Más tarde, por resolución 598 del Consejo de Seguridad ordenó que se estableciera una fuerza militar de observación en la frontera irano-iraquí. Ello se ratificó poco tiempo después a través de la resolución 619 (9 de agosto de 1988). La misión (UNIIMOG) era responsable de vigilar y mantener el cese del fuego entre las partes y debía supervisar la retirada de las fuerzas²¹⁶ hasta tanto las conversaciones a ser establecidas tras el cese al fuego posibilitaran que se arribara a una solución duradera entre Irán e Irak.

Se estableció un cuartel general en Teherán, otro en Bagdad, con observadores militares en cada uno de ellos con funciones de oficiales de estado mayor del cuartel general. Este personal prestaba servicios, de manera alterna, en las dos capitales y llegó a reunir a 350 observadores militares.

Argentina desplegó cuatro contingentes militares con integrantes de las tres Fuerzas Armadas que sirvieron en Irán, de manera conjunta con oficiales australianos,

ONUVT para el despliegue casi inmediato después de que el Consejo de Seguridad haya actuado para crear una nueva misión ha sido un factor determinante en el rápido despliegue y el éxito de esas operaciones. Ver

<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/untso/>

²¹⁵ En este caso en particular hablamos del Mayor Jorge Gómez Pola.

²¹⁶ El mandato estipulaba que UNIIMOG debía:

- Establecer con las partes interesadas líneas convenidas de cesación del fuego
- Supervisar el cumplimiento del cese del fuego
- Evitar, mediante negociaciones, cualquier cambio del statu quo
- Supervisar, verificar y confirmar el retiro de tropas a las fronteras internacionalmente reconocidas
- Investigar las denuncias de violaciones y supervisar los intercambios de prisioneros de guerra
- Convenir zonas de separación de las fuerzas a ambos lados de la frontera internacional, imponiendo las limitaciones al número y calibre de las armas, emplazadas en esas zonas.

En las zonas donde inicialmente no se pudo obtener acceso a las primeras líneas – debido a las restricciones impuestas a la libertad de circulación de las partes y a la naturaleza accidentada del terreno – se realizaron observaciones desde el flanco o desde el aire. En MINISTERIO DE DEFENSA, SERVICIO HISTÓRICO DEL EJÉRCITO, obra citada, pág. 92

finlandeses, ghaneses, indios, suecos, turcos, uruguayos y yugoslavos, en cuatro rotaciones consecutivas entre el 14 de agosto de 1988 y setiembre de 1990.

El final de UNIIMOG se dio por el traslado de la tensión hacia otro lugar cercano, fruto de la invasión iraquí a Kuwait el 2 de agosto de 1990. Fue por ello que el contingente argentino que debía finalizar sus actividades terminando agosto de dicho año debió prorrogar su regreso un mes más tarde. Las autoridades de la misión tomaron la determinación de no recibir más contingentes, así como pedir la permanencia de los que se aprestaban a partir. Los días 5 y 10 de octubre de ese año, los participantes argentinos de UNIIMOG regresaron al país.

UNAVEM I (primera Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola)

Establecimiento de la Operación²¹⁷

El establecimiento de la UNAVEM I (diciembre de 1988) fue la resultante de un complejo proceso diplomático internacional que tuvo por resultado los acuerdos sobre la aplicación de la resolución 435 (1978) del Consejo de Seguridad, que llevaron a la independencia de Namibia, y al el retiro de las tropas cubanas de Angola.

Organización

UNAVEM I estaba compuesto por un grupo de comando y siete equipos de trabajo a cargo de personal militar y un equipo de apoyo de campaña con funciones logísticas, responsabilidad de funcionarios civiles en los puestos de Cabinda, Lobito, Namibe, Luanda y en el aeropuerto de dicha ciudad. También en dicha ciudad (capital de Angola) se encontraba emplazado el cuartel general de la misión.

Actividades

²¹⁷ Ver <http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/unavem1/UnavemIB.html>

Dos equipos móviles, formados por patrullas de largo alcance, fueron desplazados para confirmar la retirada hacia el norte. A los efectos de llevar a cabo la verificación, existía el compromiso, por parte de las autoridades angoleñas y de las cubanas, de notificar por escrito (con siete días de anticipación) la partida o llegada de tropas y equipo. Los patrullajes se llegaban a cabo diariamente.

Todas las operaciones se realizaron conforme a un cronograma que formaba parte del acuerdo bilateral. Conforme dicho cronograma, para agosto de 1989 todos los soldados cubanos debían desplazarse al norte del paralelo 15, y para octubre, al norte del paralelo 13. Los 50.000 soldados cubanos debían retirarse completamente antes del 1 de julio de 1991. Cada etapa de la retirada se verificaba en el terreno a través de equipos móviles que constataban que no quedaran tropas en el área en cuestión.

En los hechos, el último día de cada fase de la retirada de tropas hacia el norte, las autoridades angoleñas y las cubanas notificaban el estado de la situación, por escrito, al Jefe de Observadores.

Las tropas argentinas debieron llevar a cabo control de puestos y aeropuertos, integraron la Plana Mayor de la misión, cumplieron funciones en el centro de Comunicaciones, así como les correspondía (en caso de suceder) llevar a cabo el control del resultado del enfrentamiento entre fuerzas del gobierno y de la UNITA.

Cabe mencionar que, conjuntamente con los observadores españoles y brasileños, la tarea de los efectivos argentinos fue fundamental para oficiar de enlaces con las autoridades angoleñas y cubanas, fruto ello de las ventajas que el idioma implicaban.

Finalización de la misión

Ante el éxito de la misión, se la dio por terminada con cinco semanas de antelación, lo que posibilitó que los recursos asignados fueran concentrados en una nueva misión, la que a la postre fue conocida como UNAVEM II.

Como se mencionó más arriba, el 25 de mayo de 1991 UNAVEM I participó de la ceremonia donde se formalizó el retiro de los 50.000 efectivos cubanos con su equipamiento militar. Formaron parte de dicha ceremonia el presidente de Angola y el

vicepresidente cubano (entre otras autoridades). El ministro de Defensa angoleño y el Jefe de las Fuerzas Cubanas, con la presencia del Jefe de los Observadores Militares de UNAVEM I firmaron un documento donde se certificaba la finalización de la retirada. Así, UNAVEM I cumplió “completa y eficientemente” el mandato que le encomendara el Consejo de Seguridad.

Capítulo VII

Período de las presidencias de Carlos Saúl Menem (1989 – 1999)

Con motivo de la profundidad de la crisis económica que enfrentaba el presidente Raúl Alfonsín, se adelantó cinco meses el traspaso del mando a manos de quien había resultado elegido en las elecciones presidenciales de 1989, el justicialista Carlos Saúl Menem.

Fruto de las profundas modificaciones que el mundo y la región en particular vivían (el tránsito de un sistema internacional bipolar a uno unipolar), se produjo también un profundo cambio en la política exterior argentina. Así, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de Estados Unidos como única superpotencia, se traduce en el plano económico con la aplicación del modelo neoliberal, y se plasma a nivel político y estratégico en el esquema de relaciones carnales con los Estados Unidos, y a nivel económico en el Consenso de Washington. Quizás podamos identificar como ejes principales el hecho de que el orden mundial resultante de estos cambios se caracterizará por la interdependencia y cooperación entre países, junto con la implementación de una política democrático-liberal, en el cual la paz reposará en la seguridad colectiva y la globalización no podrá compartir su espacio con la aplicación de políticas proteccionistas (por ejemplo, sustitución de las importaciones). Todo ello sitúa a la Argentina en un espacio secundario en el orden internacional, debiendo, entonces, perseguir alianzas estratégicas para revitalizar su situación frente al escenario internacional.²¹⁸ Fue así que la política exterior se estructura en torno al abandono de las posiciones de confrontación política con los países desarrollados, adoptando una política exterior “normal”, “realista” y “pragmática” que define el interés nacional en tónica económica; así es que se le da el menor perfil político posible a todos los tópicos susceptibles de producir confrontaciones con los países desarrollados, a los fines de no afectar los intereses económicos argentinos; se hace una lectura conforme a la cual Argentina se encuentra en una situación de debilidad relativa, y a partir de allí no se pretende adoptar un alto perfil o un rol de protagonismo en el escenario internacional y por último, el apoyo manifiesto y expreso al funcionamiento efectivo del sistema

²¹⁸ RUSSELL, Roberto, en SIMONOFF, Alejandro (Compilador), obra citada, pág. 359.

establecido en la Carta de las Naciones Unidas para garantizar la paz y seguridad internacionales.²¹⁹

Como decíamos más arriba, la aplicación del orden neoliberal se traduce en lo económico en la aplicación del Consenso de Washington junto con la interdependencia y la cooperación entre los países se consolida el MERCOSUR, se llega a un entendimiento en las cuestiones de límites a partir de la aplicación del realismo periférico; se elimina toda hipótesis de tensión o conflicto a partir de la desactivación del misil Cóndor II, ratificación de Tlatelolco y del Tratado de no Proliferación Nuclear, a la vez que se produce el retiro del Movimiento de No Alineados.²²⁰

Es durante estos diez años en los que las Operaciones de Paz adquieren un alto perfil, como reflejo del compromiso con Occidente de nuestro país, así como una forma de cumplir con los compromisos estratégicos que las “relaciones carnales” implicaban. En tal sentido, entendemos que existía una actuación que buscaba el beneplácito de Washington, implicando a la Argentina en todas las OMP que se iniciaran, o respondiendo diligentemente las solicitudes que, en dicho sentido, se formularan a la Casa Rosada desde los Estados Unidos.

Así fue que Argentina se comprometió en las Operaciones de Paz en la ex Yugoslavia y en Chipre. También se produjo, durante este período, la creación del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para las Operaciones de Paz (CAECOPAZ, a través de resolución del 27 de junio de 1995 del Ministerio de Defensa). Inclusive, Argentina se integró a la Rapid Deployment Brigade (febrero de 1998), integrada por 5.000 efectivos provenientes de Dinamarca, Austria, Canadá, Noruega, los Países Bajos y Suecia.

También fue durante este período cuando Argentina participó activamente en el Golfo Pérsico y Haití, acompañando las iniciativas de los EE.UU., ambas intervenciones paradigma directo del compromiso carnal con Washington. Fue por dicho alineamiento que Argentina envió dos naves al Golfo durante la administración de Bush, en el marco

²¹⁹ RUSSELL, Roberto, en SIMONOFF, Alejandro (Compilador), obra citada, pág. 361.

²²⁰ Todo ello ya fue desarrollado por nosotros en el capítulo II. SIMONOFF, Alejandro (Compilador), obra citada, págs. 384 y 395.

de la alianza internacional liderada por los EE.UU., la cual derrotó militarmente a Irak y expulsó sus tropas de Kuwait.

Los diez años de la administración Menem fueron los años en los cuales Argentina tuvo la mayor participación en la historia, tanto en números absolutos (cantidad de hombres desplegados) como en términos relativos (mejor ranking en su historia entre los mayores aportantes, así como participación automática en todas las misiones que se iniciaban, tal como dijéramos arriba). Simbólicamente, podemos aseverar que, por aquél entonces, en todos los continentes había al menos un soldado argentino luciendo la boina azul de las Naciones Unidas. Como el rey Felipe II dijera sobre el momento de mayor esplendor del Imperio Español, podemos afirmar (con una importante licencia que la analogía nos permite en el contexto del cual hablamos) “que nunca se ponía el sol sobre la cabeza de los soldados argentinos”.

Fueron 24 las misiones nuevas en las cuales participó (aunque cabe aclarar que algunas de ellas eran continuidad de una previa donde los contingentes argentinos ya estaban desplegados, y al cambiar el mandato se convertían en una nueva misión y en algunas de ellas la participación era simplemente testimonial) pero estaba claro que Buenos Aires había decidido convertir a las Operaciones de Paz en una de sus herramientas más vitales de política exterior. Su compromiso irrestricto con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (que quizás maquillaban con un matiz de multilateralidad lo que era el alineamiento automático y acrítico con los designios de Washington) le valió, entre otras recompensas, el ocupar el asiento no permanente del Consejo de Seguridad en dos ocasiones durante su presidencia, en los períodos 1994-1995 y 1999-2000 (este último, iniciándose durante los últimos días de su mandato hasta llegar al primer año de la administración del presidente Fernando de la Rúa). Con esa séptima participación, Argentina se encontraba debajo de Brasil y Japón por un solo bienio, entre los países con más presencia en la historia del Consejo de Seguridad de la ONU.

Como hemos hecho con la administración Alfonsín, haremos aquí un pequeño análisis cronológico de su participación en Operaciones de Paz de la ONU.

ONUCA (Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica)

ONUCA²²¹ tuvo como lugar de emplazamiento a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y su cuartel general estuvo situado en Tegucigalpa, (Honduras) y la misión se extendió desde noviembre 1989 hasta enero 1992.

El despliegue inicial fue de 260 observadores militares, un batallón de infantería de aproximadamente 800 efectivos entre oficiales y tropa, así como tripulación y personal de apoyo para una brigada aérea y una unidad naval; la misión también incluía personal civil de contratación internacional y local.

Es pertinente señalar que el momento del despliegue más importante, en cuanto al número de integrantes, se dio en el bimestre de mayo/junio de 1990, con un total de 1098 observadores militares y soldados.

Mandato

El mandato de la misión se centraba en la verificación del cumplimiento, por parte de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, de los compromisos adoptados para poner fin a su ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurrectos en la región e impedir que el territorio de dichos países fuera utilizado para perpetrar ataques contra otros Estados. Además, el ONUCA intervino en la desmovilización voluntaria de la Resistencia Nicaragüense y vigiló el cese del fuego y la separación de fuerzas, acciones que se habían acordado por las partes en Nicaragua como parte del proceso de desmovilización.

Argentina contribuyó conjuntamente con Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, República Federal de Alemania, India, Irlanda, España, Suecia, y Venezuela²²² y es pertinente hacer mención a que, independientemente de los números absolutos que la participación argentina hubiera tenido en ONUCA, entendemos que la participación de las Fuerzas

²²¹ En <http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/onuca.htm>

²²² Ver <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onucafacts.html>

Armadas argentinas era ineludible, dado que se trataba de la primera operación de paz que la ONU llevaba a cabo en el continente americano²²³.

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

En el caso concreto argentino, la participación se dio a través de elementos de la Armada Argentina, específicamente las Lanchas Patrulleras ARA "Baradero", "Barranqueras", "Clorinda" y "Concepción del Uruguay"²²⁴, junto a un destacamento de Sanidad Naval, y fueron destinadas durante ONUCA al Golfo de Fonseca, con su puerto sede en San Lorenzo, próximo a Choluteca²²⁵.

UNAVEM II (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola II)

La UNAVEM II fue establecida en mayo de 1991 y se prolongó hasta febrero de 1995, con el objetivo básico de verificar las disposiciones acordadas por el Gobierno de Angola y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), relativas a la supervisión del cese del fuego y de la policía angoleña en el período durante el cual el cese debía ser respetado, así como para observar y supervisar las elecciones, de conformidad con los Acuerdos de Paz.

²²³ "... La cambiante relación entre Naciones Unidas y la OEA: Hay todavía otro aspecto en que ONUCA tiene una significación política de importancia. Anteriormente se mencionó que esta es la primera vez que una operación de paz de Naciones Unidas se realiza en el continente americano, fenómeno que representa la culminación de un largo y complejo proceso histórico de relaciones entre la OEA y Naciones Unidas en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales..." ORREGO VICUÑA, Francisco, Nuevas modalidades para el restablecimiento de la paz y seguridad internacional en el derecho internacional: el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica.

En <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15547/16009>

²²⁴ Tras la participación en dicha operación, el Jefe de Estado Mayor General de la Armada les otorgó por Resolución JEMGA N° 178 del 2 de octubre de 1991, la distinción por hechos y acciones de mérito extraordinario en la Campaña del Golfo de Fonseca - Honduras consistente en la medalla "Fuerzas de Paz" a la "División Lanchas Patrulleras" de la APLA, que posteriormente fueron reemplazadas por la distinción "Operaciones Internacionales" por Resolución JEMGA N° 155/96 del 20 de junio de 1996 con motivo de operaciones en el Golfo de Fonseca de 1990 a 1992, (que reemplaza la anterior) y cuya medalla se entregó a las unidades y la lucen en sus Pabellones de Guerra.

²²⁵ El cuartel general, como mencionamos "ut supra", se encontraba en Tegucigalpa.

Organización

El general de Brigada Pericles Ferreira Gomes (Brasil) quien liderara UNAVEM I, continuó comandando la misión hasta el 1 de octubre de 1991, cuando fue sucedido por el Mayor General Eduardo Ushic Unimna (Nigeria) en el cargo de Jefe de Observadores Militares.

Argentina contribuyó tanto con personal militar como con personal de fiscalización de policía.

Participación de las FF.AA. argentinas

Las funciones desempeñadas por los oficiales argentinos variaron en la medida que el mandato de la misión se modificaba. Así, algunos actuaron como enlace en el Cuartel General o en los cuarteles regionales, en tanto otros (tras el cese al fuego) intervinieron en el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas que coordinó la asistencia externa y se ocupó de la logística del proceso electoral.²²⁶ También tuvo participación de la Fuerza Aérea Argentina en UNAVEM II, a través del envío de cinco Observadores Militares que actuaron en el Estado Mayor de la operación y estuvieron desplegados en el terreno, fiscalizando el cumplimiento de los acuerdos y el proceso electoral.

Además, otros dos oficiales de la FAA contribuyeron al citado proceso electoral, interviniendo en la planificación y ejecución del apoyo aéreo correspondiente que incluía el traslado de observadores electorales, logística, etc., utilizando medios propios de la ONU.

También, como sucedió en UNAVEM I, la facilidad de expresión en el idioma local (portugués) por parte del personal argentino, determinó que los Observadores desempeñaran tareas relevantes en los distintos puestos que ocuparon, ya que se desarrollaron como Oficiales de Enlace y traductores en los Estados Mayores de las distintas regiones que conformaban la misión y en los campamentos desplegados en el terreno.

²²⁶ MINISTERIO DE DEFENSA, SERVICIO HISTÓRICO DEL EJÉRCITO ARGENTINO, obra citada, pág. 139.

Los integrantes de la FFAA, durante la primera etapa de la misión, cumplieron tareas netamente relacionadas con la actividad aérea (proceso de reconocimiento y selección de aeródromos y helipuertos para operar en el interior del país).

Por último, el personal de la Fuerza Aérea también se hizo presente en una de las etapas finales del proceso de reforma de las Nuevas Fuerzas Armadas de Angola (específicamente en el de la Fuerza Aérea), ya que un observador de la FAA estuvo desplegado en lo que sería la futura Academia del Personal de Cuadros de la Fuerza Aérea Angoleña.²²⁷

Cabe mencionar que, en términos numéricos, la participación argentina no fue de tanto peso. Inició su actuación en UNAVEM II con un número muy modesto (recordemos, de todos modos, que UNAVEM I había sido considerada de mucho éxito, y por eso, sobre el final de la misión, el número se había reducido sensiblemente), dado que contaba con seis observadores (a la postre, ese fue el número promedio de efectivos, tanto militares como de seguridad durante toda la operación) sobre un total de 350 observadores (y 126 integrantes de la policía civil), pasando por un máximo de 24 (9 integrantes de las fuerzas de seguridad y 15 de las FF.AA., en coincidencia con la realización de las elecciones en Angola, cuando la misión alcanzó su mayor dimensión) durante setiembre de 1992 , y sobre el final de la operación (febrero de 1995) contaba con dos observadores y tres integrantes de las fuerzas de seguridad. Fueron muy escasos los momentos en los que Argentina discontinuó su presencia, ello vinculado con las circunstanciales rotaciones del personal, pero era claro que, independientemente de que Argentina estimara como valiosa su participación en UNAVEM II, tomó a la misma más como testimonial que como sustancial, entendiendo que participar en la mayoría de las misiones era más importante que intervenir en algunas seleccionadas de manera exhaustiva y con capacidad de influir realmente en el rumbo de la misión.

UNIKOM (Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Irak y Kuwait)

²²⁷ Ver <http://www.faa.mil.ar/misiones/angola.html>

Argentina formó parte de las operaciones militares que precedieron a la creación de UNIKOM. Cabe recordar que el Consejo de Seguridad, ante la invasión iraquí a Kuwait (agosto de 1990) adoptó las resoluciones 661, 665, 669 y 670, que establecieron un bloqueo para que se efectivizara el embargo impuesto sobre Irak. Nuestro país decidió formar parte de dicho bloqueo, a través del envío de un destructor y una corbeta y 450 marinos. Tras ello, el Consejo de Seguridad autorizó a los países miembros que cooperaban con el gobierno de Kuwait a utilizar todos los medios que resultaran necesarios para materializar su apoyo.

Fue así que el 16 de enero de 1991, una coalición internacional liderada por los Estados Unidos llevó a cabo una serie de ataques aéreos a Irak. El 24 de febrero, unidades blindadas de los aliados recuperaron Kuwait y ocuparon el sur iraquí. Por resolución 686 (2 de marzo de 1991) se suspendieron las acciones ofensivas.

La UNIKOM fue creada por la resolución del Consejo de Seguridad 689 (1991)²²⁸ del 9 de abril de 1991, tras la retirada forzada de las fuerzas iraquíes del territorio de Kuwait. El Consejo actuó bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La UNIKOM, constituida inicialmente como una misión de observación sin armas, debía controlar una zona desmilitarizada (DMZ) a lo largo de la frontera entre el Iraq y Kuwait y el canal Khawr'Abd Allah, impedir las violaciones de la frontera, y vigilar cualquier acción hostil lanzada desde el territorio de un Estado contra el otro. En febrero de 1993, tras una serie de incidentes en la frontera, el Consejo de Seguridad decidió aumentar la fuerza de la UNIKOM y extender sus términos de referencia para incluir la capacidad de llevar a cabo acciones físicas con el fin de prevenir las violaciones de la DMZ y de la nueva frontera demarcada entre el Iraq y Kuwait.

En su resolución 689 (1991), el Consejo también decidió que las modalidades de la Misión deberían ser revisadas cada seis meses, pero sin necesidad de tomar en cada caso una decisión formal para su prórroga. La decisión formal del Consejo sería necesaria sólo para la disolución de la UNIKOM, asegurando de ese modo la duración indefinida de la Misión, estando su disolución sujeta al acuerdo de todos los miembros permanentes del Consejo.

²²⁸ Ver <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unikom/mandate.html>

Actuando según el Capítulo VII, el Consejo demostró que la comunidad internacional actuaría de una manera decisiva si el Iraq intentaba atacar nuevamente a Kuwait. Para resaltar esto aún más, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por primera vez en una operación de mantenimiento de la paz, acordaron proporcionar observadores militares.

El mandato de la misión se completó en octubre de 2003.²²⁹

Participación argentina en UNIKOM

Las fuerzas armadas argentinas formaron parte de UNIKOM desde su inicio. En 1991, proporcionando observadores militares y tropas.²³⁰ Cabe señalar, a modo de curiosidad, que la mayoría del equipo empleado fue llevado desde el país de origen o comprado en Kuwait. Durante la transición en la cual las fuerzas armadas se hicieron del equipamiento, la ONU ofreció equipos propios.

Las fuerzas argentinas contaron con el apoyo de un batallón logístico danés (eran los únicos autorizados a portar armas en la zona de distensión), un batallón de ingenieros canadienses, un escuadrón de helicópteros chileno, una compañía de sanidad noruega y el apoyo de transporte aéreo proporcionado por tres aviones STOL de Suiza.

Las actividades del primer contingente argentino se llevaron a cabo con normalidad, aunque existieron situaciones de riesgo permanente (las nubes de humo originadas por los pozos de petróleo incendiados, el minado en los caminos de tránsito de la zona de distensión, el constante movimiento de las dunas que cubrían y descubrían minas y proyectiles sin detonar).

El segundo contingente contó con los mismos apoyos a su servicio, con la excepción del batallón de ingenieros canadienses, que fue reemplazado por una sección de ingenieros argentinos.

²²⁹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unikom/>

²³⁰ MINISTERIO DE DEFENSA, Registro Histórico del Ejército Argentino, obra citada, pág. 108

En el período de actuación del segundo contingente argentino en UNIKOM (desde el 23 de abril de 1992, y el 24 de abril de 1993) hubo acciones militares de la coalición contra objetivos iraquíes. Del 13 al 16 de enero, la coalición llevó a cabo ataques aéreos contra objetivos situados dentro las zonas de vuelo restringido impuestas a Irak el 26 de agosto de 1992; el 17 se atacó con misiles objetivos cercanos a Bagdad; el día 18 se incrementó el número de efectivos norteamericanos desplegados en Kuwait. Para el 20 de ese mes, Irak retiró hacia el interior de su territorio seis puestos policiales que habían quedado dentro de territorio de Kuwait (conforme el nuevo límite internacional). En los meses siguientes, descendieron sensiblemente las violaciones al cese de fuego.

Cabe aclarar que, en los años sucesivos, fueron tres contingentes más los que rotaron con sus camaradas de las Fuerzas Armadas en esta misión.

Como mencionábamos más arriba, al finalizar las tareas del 2º contingente de Observadores Militares, el Ejército Argentino incrementó su participación en la misión sumando una sección de ingenieros, que desde marzo de 1993 reemplazó a los ingenieros canadienses. Desde entonces hasta mayo de 1998, fueron once las compañías de ingenieros argentinos que fueron rotando en UNIKOM.

Hasta fines de 1996, la situación en la zona de distensión o desmilitarizada se presentó estable, no registrándose violaciones importantes ni incidentes graves, aunque durante las dos primera semanas de setiembre aumentaron las tensiones tras operaciones militares iraquíes en la región septentrional del país y los subsiguientes ataques con misiles efectuados por los EE.UU. contra objetivos situados en Irak. Fue en ese período cuando se recibió la mayor cantidad de denuncias. Por aquel entonces, la misión prestó apoyo logístico y de seguridad para seis reuniones del subcomité técnico con el Comité Internacional de la Cruz Roja sobre prisioneros de guerra, militares y civiles, desaparecidos y muertos, reunión que se llevó a cabo en la zona de distensión. A partir de 1995, como hemos dicho más arriba, el Secretario General había manifestado la necesidad de proceder a una simplificación de UNIKOM, por lo cual el 10 de junio de 1996 los tres sectores de operaciones de la zona desmilitarizada se redujeron a dos, por lo cual, desde entonces, quedaron diez bases de patrullaje y observación en la zona sur, y ocho en la norte.

Para setiembre de 1996, cuatro eran los observadores militares argentinos dentro de un total de 1356 (observadores y tropas) pertenecientes a 27 países.

El último de los relevos de importancia se produce a principios de 1999, cuando la compañía logística austríaca que brinda apoyo a la misión es reemplazada por un elemento argentino de iguales características, compuesto por una sección de Mantenimiento Pesado y una de Conductores, contabilizándose en la misma un total de 34 efectivos.

En números absolutos, la participación argentina se inicia con 7 efectivos (todos ellos observadores militares) hasta marzo de 1993, cuando incrementa con 4 efectivos más su participación (tropa), número que sigue elevándose con el paso de los meses, hasta llegar a un máximo de 85 (tropa) manteniendo a 6 observadores militares en febrero de 1994. Sin embargo, hasta febrero de 1999 (cuando se incorpora la compañía logística argentina a UNIKOM, el número promedio de efectivos argentinos desplegados en UNIKOM es de 50 (tropa) y 7 (observadores). Con el agregado de la compañía logística, se vuelve a la mayor exposición de 85 (tropa) más 4 (observadores), que circunstancialmente se convierten en 100 más 4 en marzo. Ese será el número promedio de efectivos durante la misión hasta la asunción de la presidencia por parte de Fernando de la Rúa, cuando se produce una ligerísima (e insensible, agregaría) reducción del número de argentinos en la misión, que pasa de 80 (tropa) y 5 (observadores) y será el número promedio por el resto de la misión.

Es claro que, a pesar de no ser un número menor, Argentina decidió tener un perfil más alto en las Operaciones previas, las de la Coalición que lideró EE.UU. (que cómo viéramos cuando hablamos del contexto regional en el capítulo II, valió la molestia ostensible de Itamaraty, al haberse embarcado en la misma sin llevar a cabo consulta alguna con Brasilia) con la expectativa de recibir recompensas posteriores por parte de Washington, en tanto en las Operaciones lideradas por la ONU, la intervención argentina fue importante, pero no tanto en números como durante las operaciones de bloqueo (aunque cabe aclarar que los efectivos desplegados por la Coalición en el bloqueo y posteriores acciones ofensivas contra Irak para devolverle la integridad territorial a Kuwait fueron sustancialmente más cantidad que la de los cascos azules de la ONU).

MINURSO (Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental)

La preparación de una elección

La Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) se estableció por la Resolución 690 del Consejo de Seguridad (29 de abril de 1991), conforme el arreglo al cual arribaron Marruecos y el Frente Popular para la Liberación Saguía el-Hamra y de Río de Oro (Frente POLISARIO) el 30 de agosto de 1988.²³¹ El mismo fue posible por el ejercicio de los buenos oficios el Secretario General (1985) acompañados por la Organización de la Unidad Africana.

Dicho arreglo (aprobado por el Consejo de Seguridad) preveía un periodo de transición para preparar la celebración de un referéndum, a los efectos de que el pueblo del Sáhara Occidental²³² optara entre la independencia y la integración con Marruecos. El Representante Especial del Secretario General tendría como responsabilidad los asuntos relacionados con la celebración del referéndum, y para ello sería acompañado por un grupo constituido por civiles, militares y personal de la policía civil (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental).

Participación de las FF.AA. argentinas

El primer contingente argentino se desplegó el 5 de octubre de 1991. Al inicio de la misión, se utilizaron vehículos suministrados por las partes, pero a fines de noviembre del mismo año, llegaron los vehículos de Naciones Unidas, así como helicópteros y aviones rusos.

²³¹ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minurso/index.shtml>

²³² El Sáhara Occidental, un territorio que se encuentra en la costa noroccidental de África y que limita con Marruecos, Mauritania y Argelia, estuvo bajo administración española hasta 1976. Tanto Marruecos como Mauritania lo reclamaron, a lo que se opuso el Frente Popular para la Liberación de Saguía el-Hamra y de Río de Oro (Frente POLISARIO).

Las comunicaciones estuvieron a cargo del contingente australiano, que operaba en las centrales de los sectores a través de una red supervisada por el gobierno marroquí, que proveía de las frecuencias.

Las rotaciones del contingente argentinas se realizan de manera anual.

En dicho sentido, cabe hacer mención que Argentina participa en MINURSO desde el inicio de la misión, y su presencia primigenia contaba con 7 efectivos (observadores militares), que se redujeron a 5 en setiembre de 1993, y aumentó circunstancialmente a 15 en mayo de 1994 para volver a estabilizarse en 7 en julio del mismo año, volviendo a reducirse sensiblemente, llegando a sólo 2 efectivos en setiembre de 1995, que se torna decididamente testimonial (tan sólo 1 observador) en mayo de 1996, y ese fue el nivel de exposición que la Argentina ha tenido en resto de la presidencia de Carlos Saúl Menem y en el período correspondiente a Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y manteniéndose en un número (promedio) de 3 durante toda la presidencia de Cristina Fernández.

UNAMIC/UNTAC (Misión Avanzada de Naciones Unidas en Camboya)²³³

Se estableció para ayudar a las cuatro facciones camboyanas para mantener el cese del fuego durante el período previo al establecimiento y despliegue de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya, y para comenzar a impartir a la población civil una capacitación sobre los peligros de las minas. Más tarde, se amplió el mandato para que incluyera un importante programa de capacitación para camboyanos sobre la detección y remoción de minas y sobre la remoción de minas de las rutas de repatriación, de los centros de recepción y de las zonas de reasentamiento.

Organización del elemento militar

²³³ Ver http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unamic.htm

Se integraría con 50 oficiales de enlace y una unidad de ingenieros de combate compuesta por 20 efectivos (que se ocuparían del reconocimiento de los campos minados) a los que se les sumaría una unidad aérea y personal de comunicaciones.

Participación de las Fuerzas Armadas Argentinas

Las Fuerzas Armadas argentinas participaron con observadores militares desde el inicio de la misión, específicamente con dos de ellos (fue el número que se conservó durante toda UNAMIC, y también fue el número con el cual fue parte de UNTAC). Como hemos relatado, iniciaron su trabajo con vehículos de los milicianos camboyanos, por rutas por ellos trazadas. Pero una vez que Naciones Unidas los proveyó de los mismos, llevaron a cabo las tareas correspondientes verificando la capacidad militar de la facción a su cargo²³⁴ sin mayores inconvenientes (así como controlando el cese al fuego), aunque se presentó la curiosidad de que nunca se pudo ingresar a territorio controlado por el Khmer Rouge.²³⁵

UNAMIC tenía como tarea final, previa al despliegue de UNTAC, la determinación de los lugares donde se prepararía el acantonamiento, identificación, desarme y desmovilización de las tropas (UNTAC terminaría completando esta tarea). A tales efectos debía evaluarse la real ubicación de los efectivos y medios, la receptividad y apoyo de las poblaciones y la detección de las fuerzas tailandesas para el control de las fronteras, lugares de concentración, trazado de caminos y demarcación de campos minados.

La situación comenzó a tensarse en marzo de 1992, con permanentes enfrentamientos entre las fuerzas del gobierno y las del Khmer Rouge, así como por el constante bandidaje en la frontera con Tailandia.

²³⁴ El objetivo principal de los observadores era supervisar el cese al fuego, por lo que debían solicitar a las facciones en conflicto información sobre el estado de su organización, la ubicación de sus cuarteles, el armamento del cual disponían y demás información militar o civil que fuera pertinente.

²³⁵ El Khmer Rouge no aceptaba claramente los términos en los que había quedado constituida UNAMIC, por lo cual no se avenían al desarme acordado, al reconocimiento del territorio por él controlado ni a la declaración de efectos. Ello produjo, entonces, que para el resto de las milicias camboyanas, la reducción y la declaración de los efectivos fuera tan sólo formal.

CAMBIA LA MISIÓN Y SE ESTABLECE UNTAC

El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó el informe del Secretario General que contenía el plan de establecimiento de la Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC, por sus siglas en inglés) a través de la resolución 745 (28 de febrero de 1992). Su objetivo era garantizar la aplicación de los Acuerdos sobre un arreglo político amplio del conflicto de Camboya, firmado en París el 23 de octubre de 1991.

En virtud de los acuerdos, el Consejo Nacional Supremo de Camboya (SNC) era reconocido como "el único órgano legítimo y fuente de autoridad en la que, durante todo el período de transición, se consagra la soberanía, la independencia y la unidad de Camboya"²³⁶. El SNC estaría compuesto por las cuatro facciones camboyanas, y delegó en las Naciones Unidas "todas las facultades necesarias" para garantizar la aplicación de los Acuerdos.

Como se recordará, el mandato conferido a la Autoridad Provisional incluía los aspectos relativos a los derechos humanos, la organización y celebración de elecciones generales libres y justas, los arreglos militares, administración civil, el mantenimiento de la ley y el orden, la repatriación y el reasentamiento de los refugiados camboyanos y de las personas desplazadas, así como la rehabilitación de la infraestructura esencial de Camboya durante el período transitorio.

Al comenzar a ser operativa el 15 de marzo de 1992, la Autoridad Provisional absorbe la Misión Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC) que se había establecido inmediatamente después de la firma de los Acuerdos en octubre de 1991. UNAMIC finalizó su mandato el 14 de marzo de 1992 (un mes antes del tiempo previsto inicialmente, que era de seis meses), y UNTAC inicia su mandato el día siguiente. Dicho mandato concluyó terminó en septiembre de 1993 con la promulgación de la Constitución del Reino de Camboya y la formación del nuevo Gobierno.

²³⁶ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untacmandate.html>

Hechos y Cifras²³⁷:

La fuerza máxima autorizada estaba compuesta por 15.547 soldados, 893 observadores militares y 3.500 policías civiles, así como 1.149 funcionarios civiles internacionales, 465 voluntarios de las Naciones Unidas y 4830 de personal local; este número fue complementado por el personal internacional contratado así como por el personal electoral durante el período de elecciones.

El despliegue máximo contó con un componente militar de 15.991 efectivos, y un componente de policía civil de 3359 efectivos en junio de 1993.

Participación de las Fuerzas Armadas Argentinas

Argentina participó a través de observadores militares que integraron el denominado “Grupo de Trabajo Militar Mixto”, que se reunía en días preacordados para analizar la situación de las cuatro facciones en disputa, por lo cual en diversas ocasiones, se entrevistaron con los líderes militares de dichas facciones.

A pesar de la relevancia que llegó a tener la operación, con cerca de 20.000 personas actuando en la misma (entre efectivos militares y policiales, más personal civil internacional) y el hecho de que Argentina hizo parte de la misma desde el inicio, su actuación no fue más que testimonial. Dos eran los observadores que mantenían la continuidad desde la originaria UNAMIC, y circunstancialmente se elevó el número (pero no significativamente) a 4 observadores en noviembre de 1993, sobre el final de la misión. A pesar de lo humilde del número, esa fue la mayor exposición argentina en UNTAC, pero de las nueve misiones en las cuales Argentina participaba entonces, UNTAC era a la que menor cantidad de efectivos le destinaba.

Sobre la última fase de la operación (fines de 1993), comenzaron a retirarse paulatinamente los observadores militares, los batallones, así como la policía civil y militar de UNTAC. Con dicha retirada también se hacía evidente el aumento de la falta de seguridad. La misión cambiaba su función para convertirse en asesora, a la vez que

²³⁷ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untacfacts.html>

se planificaba dejar un observador militar por provincia a los efectos de no interferir con las cuestiones de Estado.

ONUSAL / MINUSAL (Misión de Observadores de las Naciones Unidas para el Salvador)

Objetivo

La Misión de Observadores de las Naciones Unidas para el Salvador²³⁸ fue establecida para verificar la aplicación de todos los acuerdos convenidos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Los acuerdos incluían un cese del fuego y medidas conexas, la reforma y la reducción de las fuerzas armadas, la creación de un cuerpo de policía, la reforma de los sistemas judicial y electoral, los derechos humanos, la posesión de la tierra y otros asuntos económicos y sociales.

Después de que la ONUSAL completara su mandato el 30 de abril de 1995, un pequeño grupo de personal civil de Naciones Unidas - conocida como la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL) - permaneció en El Salvador para ofrecer sus buenos oficios a las partes, con el objetivo de verificar la aplicación de los puntos pendientes de los acuerdos y para proporcionar un flujo continuo de información precisa y confiable.

Participación de las Fuerzas Armadas Argentinas

La participación argentina en ONUSAL se verificó a través del envío de oficiales médicos. Aunque el número de los soldados argentinos no fue de mucho peso en comparación al total, no dejó de ser significativo, dado que se trató de 8 efectivos. Vale decir que no era la operación con mayor integración argentina, pero distaba de ser la que tenía menor cantidad de representantes de nuestra nacionalidad. Se mantuvo con escasas variaciones (bajó a 7 en noviembre de 1992 debido a la rotación) hasta noviembre de 1993, cuando se redujo a la mitad (sólo 4 efectivos), volviendo a 7 en julio de 1994,

²³⁸ Ver <http://www.nacionesunidas.org.sv/acuerdos-de-paz-veinte-anos/mision-de-observadores-de-las-naciones-unidas-en-el-salvador-onusal>

reduciéndose sensiblemente en setiembre de ese mismo año (2 efectivos) y discontinuándose a partir del mes siguiente.

UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas)

La Misión se estableció inicialmente en Croacia para asegurar la desmilitarización de las zonas designadas. El mandato se extendió posteriormente a Bosnia y Herzegovina para apoyar la entrega de ayuda humanitaria, vigilar las zonas de "no volar" y "zonas seguras". Más tarde también se extendió a la ex República Yugoslava de Macedonia para la vigilancia preventiva en las zonas fronterizas.

Función²³⁹

Inicialmente, se estableció en Croacia como un arreglo provisional para crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para negociar un arreglo general de la crisis yugoslava. El mandato de la UNPROFOR consistía en garantizar que las tres "zonas protegidas por las Naciones Unidas" (ZPNU) en Croacia se desmilitarizaran y que todas las personas que residían en ellas estuvieran protegidas ante el temor a un ataque armado. En el transcurso de 1992, el mandato de la UNPROFOR se amplió para que incluyera funciones de vigilancia en algunas zonas de Croacia ("zonas rosa"); para permitir a la Fuerza que controlara la entrada de civiles en las ZPNU y para que desempeñara funciones de inmigración y de aduana en las fronteras internacionales y de las ZPNU; y para incluir la supervisión de la desmilitarización de la península de Prevlaka y para garantizar el control de la represa de Peruca, situada en una de las "zonas rosa". Además, la UNPROFOR vigilaba el cumplimiento de un acuerdo sobre la cesación del fuego firmado por el Gobierno de Croacia y las autoridades serbias locales en marzo de 1994, después de que hubiera una reanudación de los combates en enero y septiembre de 1993. En junio de 1992, cuando el conflicto se intensificó y extendió a Bosnia y Herzegovina, se ampliaron el mandato y los efectivos de la UNPROFOR para garantizar la seguridad y el funcionamiento del aeropuerto de Sarajevo, y la entrega de ayuda humanitaria a esa ciudad y a sus alrededores. En septiembre de 1992, el mandato de la UNPROFOR se amplió de nuevo para que pudiera apoyar los esfuerzos del Alto

²³⁹ Ver http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_p.htm

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con el fin de proporcionar socorro humanitario en Bosnia y Herzegovina, y para proteger los convoyes de civiles detenidos que habían sido liberados por solicitud del Comité Internacional de la Cruz Roja. Además, la Fuerza vigilaba la "zona de prohibición de vuelos", prohibiendo todos los vuelos militares en Bosnia y Herzegovina, y las "zonas protegidas por las Naciones Unidas", establecidas por el Consejo de Seguridad alrededor de cinco ciudades bosnias y de la ciudad de Sarajevo. La UNPROFOR estaba autorizada a utilizar la fuerza en defensa propia y responder a los ataques efectuados contra esas zonas, y a coordinar con la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) el uso de la fuerza aérea para respaldar sus actividades. Ulteriormente se ampliaron al territorio de Croacia arreglos parecidos. La UNPROFOR también vigilaba el cumplimiento de un acuerdo sobre la cesación del fuego firmado por el Gobierno croata y las fuerzas croatas de Bosnia en febrero de 1994. Además, la UNPROFOR vigiló acuerdos sobre la cese al fuego que entraron en vigor el 1 de enero de 1995 y se negociaron entre el Gobierno bosnio y las fuerzas serbias de Bosnia. En diciembre de 1992, la UNPROFOR se desplegó también en ex República Yugoslava de Macedonia, para vigilar e informar sobre los acontecimientos en sus zonas fronterizas, que podrían minar la confianza y la estabilidad en esa República y amenazar su territorio. El 31 de marzo de 1995, el Consejo de Seguridad decidió reestructurar la UNPROFOR, reemplazándola con tres operaciones de mantenimiento de la paz individuales pero interrelacionadas.

Hechos y cifras

La duración se extendió desde febrero de 1992 a marzo de 1995.

Su emplazamiento tuvo lugar en Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y la ex República Yugoslava de Macedonia, y su sede se encontraba en Zagreb (Croacia)

Efectivos (marzo de 1995): 38.599 integrantes de personal militar, incluidos 684 observadores militares de las Naciones Unidas; la Fuerza también contaba con 803 policías civiles, 2.017 civiles de contratación internacional y 2.615 de contratación local.

Participación de las Fuerzas Armadas Argentinas

A la vez que crea UNPROFOR, el Consejo de Seguridad pide la colaboración a treinta y tres países, entre ellos al nuestro. Buenos Aires envía miembros del Ejército Argentino para funciones de comando y de Estado Mayor, observadores militares, tropas de mantenimiento de paz, y miembros de la Gendarmería Nacional para puestos de policía civil.

Los puestos que se le concedieron a la Argentina como miembros de comando eran Comandante o Segundo Comandante de la UNPA, Sector Oeste. Los miembros de Estado Mayor eran asignados al Cuartel General de UNPROFOR, y al Sector Oeste. Los observadores militares fueron desplegados a varias áreas ubicadas en Croacia, Bosnia Herzegovina y Macedonia.

Las tropas argentinas de mantenimiento de paz eran un batallón (ARGBAT) que fue desplegado en la UNPA Sector Oeste, junto con otros tres batallones, uno de ellos jordano, uno canadiense y el tercero nepalés.

Reorganización de la misión de la ONU en la ex Yugoslavia (abril de 1995)

El Secretario General de la ONU, Boutros-Boutro Ghali, recibió el anuncio hecho por Presidente de la República de Croacia, Franjo Tudjman, de que el gobierno croata no aceptaría una nueva extensión del mandato de UNPROFOR más allá del 31 de marzo de 1995, en el entendimiento de que la naturaleza de UNPROFOR no ofrecía las condiciones necesarias para establecer la paz y un orden permanente en la República de Croacia.²⁴⁰

La resolución 981 del 31 de marzo de 1995 puso fin a UNPROFOR. Su mandato se sustituyó por la Fuerza de Paz de Naciones Unidas (UNPF), que incluía a UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas, destacada en Bosnia Herzegovina), UNCRO (Operación de Naciones Unidas para restaurar la Confianza, desplegada en

²⁴⁰ A modo de respuesta, el Secretario General lamentó la decisión, a la vez que manifestó que la ONU había realizado un considerable aporte para poner fin, durante los tres años de mandato, a la guerra que se había desatado, minimizando los riesgos de rebrotes armados. También expresó su preocupación por el riesgo de nuevas hostilidades si el personal de la ONU se retiraba, por lo cual expresó la necesidad de que la comunidad internacional continuara el diálogo permanente con Croacia.

Croacia), UNPREDEP (Fuerza de Despliegue Preventivo de Naciones Unidas en Macedonia, la primera operación de diplomacia preventiva organizada por la ONU).

Para fines de julio de 1995, ante el marcado deterioro de la situación en los Balcanes, el Representante Especial del Secretario General, Yasuhide Akashi solicitó a los croatas no iniciar hostilidades contra los serbios de Krajina. Los croatas suspendieron su avance, y el 3 de agosto los delegados de las dos facciones se encontraron en Ginebra. Dicha reunión no produjo solución alguna. Los pedidos de mesura que se le hicieron a Croacia no fueron escuchados, y los ataques se reiniciaron, esta vez con mayor intensidad. Tal fue el grado de intensidad que la Comunidad Internacional temió que este nuevo tramo de las hostilidades se extendiese hasta Bosnia. Para el 7 de agosto se había terminado la ofensiva croata, a la vez que se inició el éxodo de 120.000 serbios hacia Bosnia.

Para entonces, UNCRO concluyó su mandato y se inició el redespliegue de los efectivos en Croacia. Simultáneamente, se llevó a cabo la desmovilización, por parte de Croacia, de cerca de 12.000 efectivos que había participado de la recuperación de los Sectores Norte y Sur (Krajina).

Ya el 10 de agosto, el Representante Especial del Secretario General, Yasuhide Akashi, anunció el retiro de la casi totalidad de las fuerzas de mantenimiento de la paz de Croacia. A mediados de setiembre, cerca de 468 cascos azules argentinos dejaron Croacia. Una fuerza de tareas permaneció en el Sector Este, integrando una nueva misión de las Naciones Unidas, UNTAES (Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental).

Participación de las FF.AA. argentinas

UNPROFOR fue la operación más compleja y con mayor relevancia para las Fuerzas Armadas argentinas, dado que el escenario era en extremo complicado así como por la importancia cuantitativa del aporte argentino. Desde su nacimiento esto se visualizó con facilidad: 880 fueron los efectivos aportados por Argentina al inicio de la operación, más 30 efectivos de Prefectura y Gendarmería, a los cuales se sumaron 4 observadores militares (un total de 914 tan sólo en UNPROFOR cuando el total de la participación argentina por aquél entonces en todas las Operaciones ascendía a 1102 (de las seis operaciones que contaba con despliegue argentino, UNPROFOR se llevaba el 90% de los efectivos argentinos). Para diciembre de ese año, Argentina conserva la misma

cantidad de policía civil y de observadores militares, aunque incremente el número de efectivos, llevándolo a 895, y en setiembre del año siguiente se incrementó a 915.

Para enero de 1994, los números no varían sensiblemente, por lo cual es claro que la apuesta por UNPROFOR implicaba una participación con mucha estabilidad. Argentina tenía 30 efectivos policiales, 903 efectivos de las Fuerzas Armadas más 5 observadores militares. Ello se hace evidente a la luz de la fuerte intervención que, a partir de setiembre del año 1994 se da en UNFICYP (Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre), que cuenta con una presencia argentina cercana a los 375 efectivos, sin por ello reducir la exposición en Croacia.

En abril de ese año se reduce levemente el contingente argentino, de la mano de las rotaciones, acercándose a los números del despliegue al momento de la creación de la misión: 23 agentes de policía civil, 860 efectivos y 5 observadores militares.

El número se mantuvo casi sin variaciones hasta abril del año siguiente, cuando UNPROFOR se convierte en UNCRO, donde los efectivos argentinos continúan formando parte de dicha operación, aunque el número se irá reduciendo sensiblemente en la medida que la misión iba agotando su mandato. Fue así que UNCRO pasó de 861 en junio a 490 en julio, a 167 en setiembre y a 5 en octubre (4 efectivos más 1 observador militar) a la vez que Argentina inicia su presencia con 3 observadores en la nueva UNPROFOR (la misión en Bosnia Herzegovina). Argentina conserva su presencia en tanto UNCRO existe formalmente (febrero de 1996), aunque de manera muy reducida (2 efectivos y 2 observadores militares). Cabe mencionar que, por aquél entonces, se había producido una sensible reducción en el número de los integrantes de la misión. Ello no implicó, sin embargo, la discontinuación de la presencia argentina en los Balcanes, dado que las misiones de la ONU se sucedían y Buenos Aires continuaba, aunque fuera de manera testimonial, en los nuevos mandatos. Para marzo de aquél año, por ejemplo, entre todas las misiones en la ex Yugoslavia tenían presencia en UNTAES 2 agentes de policía y 2 observadores militares, en IPTF con 20 agentes de policía, en UNPREDEP con 1 observador militar y en UNMOP con 1 observador.

En setiembre de 1995, cuando se produce la segunda reducción sensible en UNCRO, UNFICYP pasó a ser la Operación en la cual (numéricamente) Argentina tenía una mayor exposición.

Fue en febrero de ese año, en el momento del pleno despliegue argentino en los Balcanes y en Chipre, cuando nuestro país se ubica como uno de los principales contribuyentes a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en el puesto 17º (posición que recién volvió a ocupar en agosto de 1997). Con la reducción de su presencia en UNPROFOR (después UNCRO), y a pesar de mantener el número en UNFICYP y de una muy importante participación en UNMIH (Misión de Naciones Unidas en Haití) en marzo de ese año, nunca volvería a recuperar esa posición en ONU. Desde allí se produjo un paulatino descenso en las posiciones relativas como contribuyente.

ONUMOZ (Operación de las Naciones Unidas en Mozambique)²⁴¹

Su duración se extendió desde diciembre de 1992 hasta diciembre de 1994.

La ONUMOZ se estableció para ayudar a cumplir el Acuerdo General de Paz, firmado por el Presidente de la República de Mozambique y el Presidente de la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO). El mandato incluía medidas para facilitar el cumplimiento del Acuerdo; verificar el cese del fuego; verificar la retirada de tropas extranjeras y prestar seguridad en los corredores de transporte; prestar asistencia técnica y verificar todo el proceso electoral.

El mandato de la ONUMOZ terminó formalmente en la medianoche del 9 de diciembre de 1994. La Misión se liquidó a finales de enero de 1995.

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

La presencia argentina se inicia en abril de 1993, con un despliegue de 14 efectivos como tropa de mantenimiento de paz, y 8 observadores militares. Al mes siguiente, y durante junio aumenta de manera significativa el despliegue de efectivos como tropa de paz, llegan a 40 (más los 8 observadores militares), manteniendo esa exposición hasta el final de la misión.

UNFICYP (Fuerza de la ONU para el Mantenimiento de la Paz en Chipre)²⁴²

²⁴¹ Ver http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onumoz.htm

El Consejo de Seguridad estableció originalmente la UNFICYP en 1964 para impedir nuevos enfrentamientos entre las comunidades grecochipriota y turcochipriota. Tras las hostilidades de 1974, el Consejo ordenó a la Fuerza la realización de funciones adicionales.

En ausencia de una solución política al problema de Chipre, la UNFICYP ha permanecido en la isla para vigilar las líneas de cese del fuego, mantener una zona de amortiguación, llevar a cabo actividades humanitarias y apoyar la misión de buenos oficios del Secretario General.

La sede de la operación es Nicosia, y se encuentra desplegada en Chipre desde marzo de 1964 hasta la actualidad.

Hechos y cifras²⁴³

Dotación (al 31 de julio de 2012) contaba con un total de 925 efectivos uniformados, 857 soldados, 68 agentes de policía, 39 como personal civil internacional y 104 personal civil local.

Mandato²⁴⁴

La función de la UNFICYP la definió en origen el Consejo de Seguridad en su 186 (1964) de 4 de marzo de 1964 en los siguientes términos: “... que en beneficio del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, consista en realizar el máximo esfuerzo para evitar que se reanude la lucha [entre las comunidades grecochipriota y turcochipriota] y, cuando sea necesario, en contribuir a mantener y restaurar el orden público y a volver a la normalidad”. La UNFICYP se estableció operacionalmente el 27 de marzo de 1964.

Tras las hostilidades de 1974, el Consejo de Seguridad adoptó una serie de resoluciones que ampliaban el mandato de la UNFICYP para incluir una vigilancia del cese del fuego de facto, que entró en vigor el 16 de agosto de 1974 y para mantener una zona de

²⁴² Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unficy/>

²⁴³ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unficy/facts.shtml>

²⁴⁴ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unficy/mandate.shtml>

amortiguación entre las líneas de la Guardia Nacional de Chipre y de las fuerzas turcas y turcochipriotas.

En ausencia de una solución política al problema de Chipre, el Consejo de Seguridad ha ampliado periódicamente el mandato de la UNFICYP, que ha permanecido en la isla para vigilar las líneas de cese del fuego, mantener una zona de amortiguación, llevar a cabo actividades humanitarias y apoyar la misión de buenos oficios del Secretario General.

Participación de las Fuerzas Armadas Argentinas

Argentina ofreció aportar un batallón de infantería con el cambio de las condiciones que surgieron, fruto de la resolución 831 (27 de mayo de 1993). Fue de esa manera que, a partir del 8 de octubre de 1993, los sectores de la misión se readaptaron al siguiente despliegue:

- Sector uno: contingente argentino
- Sector dos: contingente británico
- Sector tres: contingente austríaco.

La Fuerza de Tarea Argentina (FTA) estaba compuesta por dos compañías del Ejército y una de Infantería de Marina.

A su vez, otros integrantes del contingente argentino se encuentran integrados al cuartel general de UNFICYP.

El primero de sus contingentes se desplegó en tres etapas, desde el 25 de setiembre, 6 de octubre y el 16 de octubre de 1993, y estuvo compuesto por 375 efectivos, pertenecientes a las tres fuerzas.

Les fue asignado el sector más occidental de la Zona de Separación, que iba desde el enclave turco de Kokkina, en el oeste. Extendiéndose unos 80 kms. hacia el este.

Las tareas cotidianas realizadas por los efectivos argentinos los obligaba a ocupar puestos de observación durante 20 o 15 días, a razón de 4 o 6 hombres en cada uno de ellos. Debían llevarse a cabo patrullajes diurnos y nocturnos, desde cada uno de dichos

puestos, que duraban tres o seis horas (cuando se efectuaban a pie) o dos horas (si se utilizaban vehículos).

En términos genéricos, durante los patrullajes de la ONU se verificaba la existencia de los incidentes que se daban entre las partes en conflicto. Usualmente, se producían movimientos de tropas, mejora de las defensas, y el refuerzo de los armamentos sobre la línea de cese del fuego. Consecuencia de dichos incidentes, debía encararse la realización de negociaciones para regresar al “statu quo ante”. Y a los fines de evitarlos, la jefatura de la FTA se reunía, de manera semanal, con los generales turcos, y de manera mensual, con los generales griegos.

Lo que se ha presentado como mayor dificultad ha sido el evitar que los civiles ingresaran en la Zona de Separación en territorios ocupados por el otro bando, así como mediar entre las fuerzas ante reclamos por tiroteos, nuevas fortificaciones, movimientos militares más allá de las líneas correspondientes, y agresiones de todo tipo.

Otro tema permanente de seguimiento por parte de la FTA tuvo que ver con la política de mejoramiento de la capacidad de las fuerzas, tanto las desplegadas por el ejército turco en el sector por él ocupado, como por parte de la Guardia Nacional Greco-chipriota, a lo largo de su línea de cese al fuego.

En la Zona de Separación (Buffer Zone o BZ) existían numerosos campos minados y armas-trampa. Durante el período del despliegue del de la FTA 6 (tercer año de la participación argentina) la sección de ingenieros de la FTA finalizó la demarcación de los campos minados dentro del sector de su injerencia (sector 1), actualizando su señalización.

Como dato relevante, también cabe mencionar que en febrero de 1997 termina su mandato como jefe de la misión el Gral. De Brigada Ahti T. P. Vartianem, sucediéndolo en el cargo el General de Brigada Evergisto de Vergara, quien asume como comandante de la operación el día 24 de febrero.

Los contingentes argentinos contaron con la participación de efectivos brasileños y uruguayos, en la búsqueda del afianzamiento del acercamiento entre las Fuerzas Armadas de los países del MERCOSUR.

Argentina inicia su participación cuando la operación ya llevaba prácticamente 30 años de desplegada. Aunque (como ya dijéramos más arriba) el despliegue fue progresivo, rápidamente alcanzó un número que rondaba entre los 380 o 390 efectivos, convirtiéndose (a los dos meses de iniciada la participación) en la principal misión para la Argentina (en función a la cantidad de efectivos desplegados) implicando prácticamente un tercio de los soldados argentinos con los cascos azules. Tan relevante se presentó que, en algunas de las rotaciones (julio de 1996 y 1997) mientras descendía el número de efectivos argentinos bajo bandera de Naciones Unidas, aumentaba la cantidad de soldados desplegados en Chipre (en un número cercano a los 420). Por ese entonces, ya implicaba entre el 70% o el 80% de los hombres argentinos en misiones de la ONU.

Independientemente del cambio de la administración en Argentina, que pasa a manos de Fernando de la Rúa, la exposición de las Fuerzas Armadas Argentinas en Chipre no se modifica; tampoco lo hace sensiblemente durante el mandato de Eduardo Duhalde. Durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se reducen, de manera significativa (cabe recordar que en ese período Argentina se compromete con muchos efectivos en MINUSTAH) hasta llegar a un número promedio de 270 efectivos, abandonando el privilegio de ser la misión más importante para las Fuerzas Armadas, pasando al segundo lugar.

Sin embargo, cabe recordar que para agosto del 2002, por ejemplo, el contingente argentino en Chipre era el más numeroso junto con el británico (la antigua potencia colonial).

UNMIH (Misión de Las Naciones Unidas en Haití)²⁴⁵

La UNMIH se estableció para ayudar a aplicar las disposiciones del Acuerdo de Governors Island del 3 de julio de 1993. El mandato se modificó posteriormente para que la Misión pudiera prestar asistencia al Gobierno democrático en la preservación del entorno estable, la profesionalización las fuerzas armadas y la creación de una fuerza de

²⁴⁵ Ver http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmih.htm

policía separada estableciendo un entorno propicio para la celebración de elecciones legislativas libres y limpias

Hechos y Cifras:

Su emplazamiento tuvo lugar en Haití, con sede en Puerto Príncipe, y su duración se extendió desde setiembre 1993 hasta junio 1996.

El número de efectivos autorizados fue 1.200 soldados y personal militar de apoyo, y 300 oficiales de policía civil; también se previeron aproximadamente 160 funcionarios civiles de contratación internacional, 180 funcionarios de contratación local y 18 voluntarios de las Naciones Unidas.

UNSMIH (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití)²⁴⁶

Su emplazamiento tuvo lugar en Haití, su sede Puerto Príncipe y su duración se extendió desde julio de 1996 a junio de 1997.

Función

Prestar asistencia al Gobierno de Haití para profesionalizar la policía y mantener un entorno seguro y estable que contribuyera al éxito de la labor en curso para establecer y capacitar una fuerza efectiva de policía nacional. Al establecer la UNSMIH, el Consejo de Seguridad también expresó su apoyo a la función del Representante Especial del Secretario General de coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas para promover el desarrollo institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica de Haití.

Autorización

Resoluciones del Consejo de Seguridad: 1063 (1996) de 28 de junio de 1996, 1085 (1996) de 29 de noviembre de 1996 y 1086 (1996) de 5 de diciembre de 1996

UNTMIH (Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití)²⁴⁷

²⁴⁶ Ver http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unsmih.htm

La UNTMIH se estableció para prestar asistencia al Gobierno de Haití proporcionándole apoyo y contribuyendo a la profesionalización de la Policía Nacional Haitiana. Los cometidos del elemento de policía de la UNTMIH incluían la capacitación de unidades especializadas de la Policía Nacional Haitiana (la unidad antimotines, la fuerza de reacción rápida y la guardia de seguridad de Palacio) consideradas de particular importancia.

Estas unidades, una vez reforzadas, mejorarían considerablemente la eficacia de la Policía Nacional Haitiana, que se iría desarrollando al mismo tiempo. La UNTMIH y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) seguirían asimismo preparando un programa de asistencia técnica para proporcionar a la Policía Nacional Haitiana capacidad de alto nivel en materia de ejecución de la ley. Los cometidos del cuerpo de seguridad de la UNTMIH, que estaba a las órdenes del Comandante de la Fuerza, eran los de velar por la seguridad y libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas encargado de cumplir el mandato. El Representante Especial siguió coordinando las actividades del sistema de las Naciones Unidas para promover el fortalecimiento institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica.

Fueron autorizados 250 policías civiles y 50 soldados (Un contingente adicional de soldados fue destacado al componente militar de la UNTMIH con cargo a contribuciones voluntarias).

MIPONUH (Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití)²⁴⁸

Su emplazamiento tuvo lugar en Haití, su sede en Puerto Príncipe, y su duración se extendió desde diciembre de 1997 hasta marzo de 2000.

Función:

La Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH) completó su mandato el 15 de marzo de 2000. Su tarea principal era la de ofrecer asistencia al Gobierno de Haití en la profesionalización de la Policía Nacional de Haití. La

²⁴⁷ Ver http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/untmih.htm

²⁴⁸ Ver http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/miponuh.htm

MIPONUH, que sucedió a las anteriores Misiones de las Naciones Unidas en Haití en diciembre de 1997, otorgó especial atención a la asistencia a nivel de supervisores y en la formación de unidades especializadas de policía. Otras tareas incluían vigilar la actuación de la policía, orientar a los oficiales de policía en cuanto a sus obligaciones diarias y mantener una estrecha coordinación con los asesores técnicos de la Policía Nacional de Haití subvencionados por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales. La tarea conferida a la unidad de policía especial de la MIPONUH era la de prestar asistencia al personal de la MINOPUH y proteger su propiedad.

La MIPONUH fue sustituida por la nueva Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití (MICAHA) el 16 de marzo de 2000. El establecimiento de la MICAHA fue aprobado por la Asamblea General en la resolución A/54/193 de 17 de diciembre de 1999. Su mandato fue el de consolidar los resultados conseguidos por la MIPONUH y misiones anteriores de las Naciones Unidas en Haití, así como por la Misión Civil Internacional en Haití (MICAHA²⁴⁹). El objetivo de la misión fue seguir fomentando los derechos humanos y fortalecer la efectividad de la policía y el sistema judicial de Haití, así como coordinar y facilitar el diálogo de la comunidad internacional con los agentes políticos y sociales de Haití.

Participación argentina en estas Operaciones:

Argentina inició una importante participación en abril de 1995, en UNSMIH, con 101 efectivos de las fuerzas de seguridad y 3 observadores, aumentando progresivamente el número de observadores (llegaron a ser 16), reduciéndose sensiblemente la exposición en setiembre de ese año (45 efectivos de seguridad y 1 observador), llegando a discontinuarse la presencia en enero de 1996, retornando (aunque de manera testimonial) con la presencia de 5 efectivos de fuerzas de seguridad en agosto de 1997 (tras un año y medio de ausencia).

Con la transición de la misión de UNSMIH a UNTSMIH, Argentina volvió a adquirir un fuerte protagonismo en Haití, con un despliegue de 144 efectivos de las fuerzas de seguridad. Durante MIPONUH, la contribución argentina fue constante en la misma

²⁴⁹ Recordemos que fue una labor conjunta de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) para fomentar el respeto por los derechos humanos en Haití.

cantidad de personal que afectaba a la misión, hasta una significativa reducción en diciembre de 2000, cuando se pasa de 145 efectivos a 110, que después llega a cero en febrero del año siguiente, ello explicado por la finalización de la misión.

UNAMIR (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda)²⁵⁰

Su duración se extendió desde octubre de 1993 hasta marzo de 1996.

La UNAMIR se estableció en un primer momento para ayudar a cumplir el Acuerdo de Paz de Arusha firmado en Ruanda el 4 de agosto de 1993. El mandato y la dotación de la UNAMIR se modificaron en varias ocasiones en vista de los trágicos acontecimientos del genocidio y la situación cambiante en el país. El mandato de la UNAMIR terminó el 8 de marzo de 1996

Participación de las FF.AA. argentinas

Las FF.AA. argentinas inician su participación, de manera testimonial en lo numérico, aunque de manera muy relevante en lo cualitativo en noviembre de 1994.²⁵¹ Durante toda la participación argentina, hasta diciembre de 1995 inclusive, no se tuvo más de un efectivo desplegado en el terreno.

UNPREDEP (Misión de la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas en Macedonia)

La UNPREDEP²⁵² se estableció en marzo de 1995 por la resolución 983 (1995) del Consejo de Seguridad que decidió que las actividades de la UNPROFOR, dentro de la

²⁵⁰ Ver http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unamir.htm

²⁵¹ Por aquél entonces, quien integrara UNAMIR por el ejército argentino, el Teniente Coronel Fox, llegó a desempeñarse como Jefe del Grupo de Asuntos Humanitarios del Cuartel General de la Operación, teniendo a su cargo todo el territorio de Ruanda. En ese cargo, correspondía atender las peticiones de apoyo humanitario a diversas operaciones, compartir actividades con las más importantes ONGs destacadas en el país, colaborar e intercambiar información con las organizaciones internacionales comprometidas en el proceso en marcha en el país

²⁵² Ver <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/medals/unpredep.htm>

ex República Yugoslava de Macedonia, se conocerían como UNPREDEP. El mandato era preventivo en su esencia y se trataba de supervisar e informar de cualquier suceso en las zonas fronterizas que pudiera minar la confianza y la estabilidad en la ex República Yugoslava de Macedonia o amenazar a su territorio. La misión concluyó en febrero de 1999.

Composición

A partir de febrero de 1999, la misión tuvo un total de 1.110 efectivos uniformados, compuesta de 1.049 soldados, 35 observadores militares y 26 policías civiles.

El componente militar de la UNPREDEP era de dos batallones de infantería mecanizada (un batallón nórdico y una fuerza de Tareas del Ejército de los Estados Unidos, de unos 650 y 350 respectivamente), apoyados por una sección de ingeniería pesada integrada por 50 efectivos de Indonesia, además de los observadores militares y supervisores de policía civil. UNPREDEP fue apoyada por 203 funcionarios civiles internacionales y locales. Los funcionarios internacionales civiles y militares procedían de 50 nacionalidades diferentes (S/1999/161).

Participación de las Fuerzas Armadas Argentinas

Argentina participó en UNPREDEP desde el inicio hasta el final de la misión, pero de las que se desarrollaron en los Balcanes, fue la operación en la cual menos exposición tuvo, dado que siempre tuvo desplegado tan sólo un observador militar.

MONUP – UNMOP (Misión de Observadores Militares de las Naciones Unidas en Prevlaka)

La MONUP fue creada en febrero de 1996 para asumir de la Operación de las Naciones Unidas para el restablecimiento de la confianza (ONURC) y para afrontar la labor de supervisar la desmilitarización de la península de Prevlaka, un punto estratégico que se disputaban Croacia y la República Federal de Yugoslavia. Después de completar exitosamente su mandato, la Misión fue terminada el 15 de diciembre de 2002²⁵³.

²⁵³ Ver <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmop/index.html>

Mandato²⁵⁴

MONUP fue creada por la resolución 1038 (1996) del Consejo de Seguridad. No obstante, los observadores militares de las Naciones Unidas llevaban desplegados en la península de Prevlaka desde octubre de 1992, primero como parte de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), y a continuación como parte de la Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza (ONURC).

El mandato de la Misión consistía en supervisar la desmilitarización de la península de Prevlaka y de las zonas vecinas situadas en Croacia y la República Federativa de Yugoslavia, y celebrar reuniones periódicas con las autoridades locales a fin de reforzar los enlaces, reducir las tensiones, mejorar la seguridad y la protección y fomentar la confianza entre las partes. El Jefe de Observadores Militares se mantenía, asimismo, en contacto con las autoridades de Zagreb y de Belgrado.

Hechos y cifras²⁵⁵

La misión se encontraba emplazada en la Península de Prevlaka, frontera sur entre Croacia y la República Federal de Yugoslavia, y su sede se encontraba en Cavtat.

Su duración se extendió desde febrero de 1996 hasta diciembre de 2002

Participación de las Fuerzas Armadas Argentinas

Argentina participó desde el principio hasta el fin de la misión, casi de manera testimonial. Prueba de ello es que contó durante gran parte de la misma con sólo un observador militar, hasta que en setiembre de 2001 se sumó un nuevo observador, manteniendo ese número hasta que termina la misma en diciembre de 2002 (ya durante la presidencia de Eduardo Duhalde). Así vemos que la misión se inició en la presidencia de Carlos Saúl Menem, atravesó la de Fernando de la Rúa, y terminó en la de Eduardo Duhalde.

²⁵⁴ Ver <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmop/mandate.html>

²⁵⁵ Ver <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmop/facts.html>

UNTAES (Autoridad de las Naciones Unidas en el Este de Eslovenia, Baranja y Sirmium Occidental)²⁵⁶

Su duración fue desde enero de 1996 hasta enero de 1998.

La misión fue establecida el 15 de enero de 1996 por resolución 1037 (1996), por un período inicial de 12 meses, con componentes militares y civiles. La función del componente militar era supervisar y facilitar la desmilitarización de la región; vigilar el regreso voluntario y seguro de los refugiados y las personas desplazadas a sus lugares de origen, en cooperación con el ACNUR, contribuir, por su presencia, al mantenimiento de la paz y la seguridad en el región, y otro tipo de asistencia en la aplicación del Acuerdo Básico²⁵⁷. El componente civil se ocupó de establecer una fuerza policial temporal, definir su estructura y tamaño, desarrollar un programa de capacitación y supervisar su ejecución y controlar el tratamiento de los delincuentes y el sistema penitenciario, realizar tareas relacionadas con la administración pública y al funcionamiento de los servicios públicos; facilitar el retorno de los refugiados, organizar elecciones, prestar asistencia para su celebración y certificar los resultados. El componente también fue solicitado para llevar a cabo otras actividades relacionadas con el Acuerdo básico, incluida la asistencia en la coordinación de los planes para el desarrollo y la reconstrucción económica de la región y el control del cumplimiento de las partes con sus compromisos de respetar los más altos estándares de derechos humanos y las libertades fundamentales, la promoción de un clima de confianza entre todos los residentes locales, independientemente de su origen étnico, supervisar y facilitar la remoción de minas en la Región. La misión también tenía la obligación de cooperar con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en el desempeño de su mandato²⁵⁸.

²⁵⁶ Ver http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/untaes.htm

²⁵⁷ El Acuerdo básico sobre la región de Eslovenia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (12 de noviembre 1995) dispuso la integración pacífica de esa región en Croacia. En el Acuerdo se pidió al Consejo de Seguridad el establecimiento de una administración de transición para gobernar la región durante el período de 12 meses, y que se desplegara una fuerza internacional para mantener la paz y la seguridad durante ese período y la colaboración en la implementación del Acuerdo.

²⁵⁸ Ver http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untaes_p.htm

UNTAES concluyó su mandato en enero de 1998, después de haber cumplido su objetivo clave de la reintegración pacífica de Eslavonia Oriental, Baranja y Sirmium Occidental en Croacia²⁵⁹

Los Estados miembros se encontraban autorizados, actuando con carácter nacional o por conducto de organizaciones regionales, a tomar todas las medidas necesarias, incluido el apoyo aéreo cercano para defender o colaborar con las medidas adoptadas por UNTAES. Tales acciones deberían ser solicitadas por UNTAES y todos los procedimientos comunicados a las Naciones Unidas.

Al aprobar la resolución 1079 (1996) el 15 de noviembre de 1996, el Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la UNTAES durante seis meses, hasta el 15 de julio de 1997. En la resolución 1120 (1997) de 14 de julio de 1997, el Consejo de Seguridad prorrogó nuevamente el mandato de la UNTAES hasta el 15 de enero de 1998. El Consejo, finalmente, aprobó el plan de reestructuración de la UNTAES y el retiro del componente militar el 15 de octubre 1997

Su ubicación estaba en Eslavonia Oriental, Baranja y Sirmium Occidental, y su sede se encontraba en Vukovar.

Se desplegó un total de 2.847 efectivos uniformados compuesto por 2.346 soldados, 97 observadores militares y 404 policías civiles provenientes de 30 países

Participación argentina en UNTAES

Desde el inicio de la misión (enero de 1996), la participación argentina se limitó al mínimo con un observador, aunque fue evolucionando (tímidamente, pero evolucionando al fin) mes a mes. En febrero ya eran dos los observadores, en marzo dos integrantes de fuerzas de seguridad y dos observadores, en abril tres efectivos de las fuerzas armadas, dos observadores y dos integrantes de las fuerzas de seguridad, hasta mayo, cuando el aumento de efectivos argentinos se intensifica sensiblemente, pasando a formar parte de la misma 30 integrantes de las fuerzas de seguridad, 73 efectivos de las fuerzas armadas y 2 observadores. A partir de entonces, el número no varía (en

²⁵⁹ Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untaes.htm>

algunos casos, son 74 los efectivos de las fuerzas armadas, o 75²⁶⁰) hasta que en mayo del año siguiente se produce una fuerte reducción de los integrantes de las fuerzas de seguridad (se reducen a 16, para luego pasar a ser 20 en julio) y en julio del '97 se reduce a menos de la mitad el contingente militar (28 efectivos) para desaparecer por completo dicho componente en el mes siguiente²⁶¹. Para octubre del año '97, Argentina deja de tener los observadores en esa misión (cabe recordar que ese fue el mes en el cual se efectuó el completo retiro del componente militar de UNTAES²⁶²). Ya para febrero del '98 se reduce sensiblemente la exposición argentina en la misma, pasando en ese momento a tener tan sólo 8 integrantes de las fuerzas de seguridad, como lógica consecuencia de la terminación de la misión, aunque la presencia de la ONU continúa (de manera residual) a través de UNPSG²⁶³. Ya en agosto se reduce al mínimo, y así continúa hasta la culminación de la misión.

La misión propiamente dicha, iniciada en 1996, termina de manera exitosa en enero de 1998,²⁶⁴ consiguiendo desmilitarizar la zona, otorgar documentos croatas a los serbios

²⁶⁰ Cabe mencionar que los distintos contingentes militares argentinos, conocidos con ECAs (Equipo de Combate Argentino) tenía como responsabilidad una superficie aproximada de 90 kms. cuadrados, en Brod Pustara (cerca de la frontera entre Croacia y Hungría). Se dio la curiosidad de que el ECA 1 actuó bajo control operacional del Batallón Belga (BELBAT XII), que fue el primer caso de una unidad argentina que operó bajo relación de comando de un ejército extranjero y, en ese caso, integrante de la OTAN.

²⁶¹ En julio de 1997, UNTAES había cumplido con sus objetivos, razón por la cual el Consejo de Seguridad aceptó la propuesta de reducir el elemento militar al 50%. Fue así que Pakistán, Jordania y nuestro país recibieron la orden de repatriar sus contingentes.

²⁶² Ver ut supra.

²⁶³ Debido a lo coyuntural de la misión y su brevedad, haremos una pequeña reseña de la misma en esta nota. El Grupo de Apoyo de Naciones Unidas a la Policía Civil (UNPSG) fue establecido por la resolución 1145 del Consejo de Seguridad de la ONU para continuar vigilando la actuación de la policía croata en la región del Danubio, en particular con respecto al regreso de los desplazados, por un único período de nueve meses (desde el 16 de enero de 1998 hasta el 15 de octubre 1998). El grupo se hizo cargo de las tareas de vigilancia de la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Sirmion Occidental cuando el mandato de esa misión (UNTAES) terminó.

Estaba integrada por un total de 114 policías, apoyados por personal civil de contratación internacional y local, y presidida por el Representante del Secretario General (Sr. Souren Seraydarian, de la República Árabe Siria), y aparte de Argentina, participaron con personal a la misma Alemania, Austria, Dinamarca, Egipto, Fiji, Finlandia, Indonesia, Irlanda, Jordania, Kenya, Lituania, Noruega, Polonia, Rusia, Suecia, Suiza, Ucrania, Estados Unidos.

²⁶⁴ MINISTERIO DE DEFENSA. SERVICIO HISTÓRICO DEL EJÉRCITO ARGENTINO, obra citada, pág. 253

residentes, y supervisando la celebración del proceso de elecciones locales y nacionales. Sintéticamente, podría decirse que cumplió con el objetivo de reintegrar pacíficamente a la región a la soberanía croata, sin que se perdiera el carácter multiétnico que tenía.

UNMIBH (Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina)²⁶⁵

Creada en 1995, la UNMIBH desempeñó un amplio abanico de cometidos relacionados con actividades de cumplimiento de la ley en Bosnia y Herzegovina. También coordinó otras actividades de la ONU en el país, relacionadas con la ayuda humanitaria y los refugiados, limpieza de minas, derechos humanos, elecciones y rehabilitación de infraestructuras y reconstrucción económica. Después de completar exitosamente su mandato, la Misión fue terminada el 31 de diciembre de 2002.

Hechos y cifras

El emplazamiento de la misión se encontraba en Bosnia y Herzegovina, y su sede en Sarajevo.

La duración de la misma se extendió desde diciembre de 1995 hasta diciembre de 2002.

Mandato

El 21 de diciembre de 1995, el Consejo de Seguridad creó, por su resolución 1035 (1995) y durante un periodo inicial de un año, la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas (IPTF), así como una oficina civil de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina, de acuerdo con el Acuerdo de Paz firmado por los dirigentes de Bosnia y Herzegovina, Croacia y la República Federativa de Yugoslavia el 14 de diciembre de 1995. Esta operación recibe el nombre de Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH). El Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la UNMIBH en varias ocasiones, siendo la más reciente el de su resolución 1423 (2002) del 12 de julio de 2002, por la que la misión se amplió hasta el 31 de diciembre de 2002.

Conforme al Acuerdo de Paz, las funciones principales de la IPTF incluyeron: Vigilar, observar e inspeccionar los medios de hacer cumplir la ley y las actividades para ese fin,

²⁶⁵ Ver <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmibh/index.html>

incluidas las organizaciones, estructuras y actuaciones judiciales conexas; Asesorar al personal y a las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley; Capacitar personal encargado de hacer cumplir la ley; Facilitar, en el marco de su misión de asistencia, las actividades de las Partes encaminadas a hacer cumplir la ley; Evaluar las amenazas al orden público y asesorar acerca de la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para hacerles frente; Asesorar a las autoridades de gobierno en Bosnia y Herzegovina acerca del establecimiento de organismos civiles eficaces para hacer cumplir la ley; Prestar asistencia al personal de las Partes encargado de hacer cumplir la ley acompañándolo en el desempeño de sus funciones cuando la Fuerza Internacional lo considerara adecuado.

Además, la Fuerza Internacional debía considerar las solicitudes de asistencia que presenten las Partes u organismos encargados de hacer cumplir la ley en Bosnia y Herzegovina, dando prioridad a garantizar la existencia de las condiciones sociales necesarias para celebrar elecciones libres y limpias.

La UNMIBH estaba dirigida por el Representante Especial del Secretario General y el Coordinador de las Operaciones de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina, que tenía autoridad sobre el Comisionado de la IPTF y coordinaba otras actividades de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina relacionadas con: Ayuda humanitaria y refugiados; Remoción de minas; Derechos humanos; Elecciones; Rehabilitación de la infraestructura y reconstrucción económica.

La UNMIBH trabaja de cerca con el Alto Representante para la Aplicación del Acuerdo de Paz, designado por la Conferencia de Aplicación del Acuerdo de Paz de Londres y aprobado por el Consejo de Seguridad. La función del Alto Representante consistía en movilizar y coordinar las actividades de las organizaciones y agencias relacionadas con los aspectos civiles del acuerdo de paz en Bosnia y Herzegovina, así como en controlar la aplicación del acuerdo.

La UNMIBH también mantenía una estrecha cooperación con la Fuerza Multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR) dirigida por la OTAN, autorizada por el Secretario General para ayudar a asegurar la conformidad con las disposiciones militares del Acuerdo de Paz, y continúa dicha cooperación con el sucesor de la IFOR, que es la Fuerza Multinacional de Estabilización (SFOR).

Dotación de la UNMIBH

Inicialmente, la dotación autorizada de la UNMIBH era de 1.721 agentes de policía y cinco oficiales militares de enlace. Como resultado de las posteriores resoluciones del Consejo de Seguridad, la dotación autorizada de la misión fue incrementada hasta los 2.057 agentes de policía y los 5 oficiales militares de enlace.

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

Argentina inicia su presencia en UNMIBH en julio de 1996, con la presencia de 40 efectivos de Fuerzas de Seguridad, más precisamente, de Gendarmería Nacional (aunque Argentina tenía presencia bajo la denominación IPTF – Fuerza Internacional de Policía - desde principios de 1996, que fue incrementándose hasta llegar al número con el cual inicia su presencia es UNMIBH). El número varió sensible y coyunturalmente a mediados de 1997 (llegó a 64 efectivos), reduciéndose a cerca de 30 a mediados de 1998. Para la segunda mitad del 2000 comienza una significativa reducción de la exposición argentina en esta misión, para después repuntar y estabilizarse en unos 20 efectivos durante 2001. Para la primera mitad de 2002 la reduce a 16 efectivos, y en la segunda mitad, con la finalización de la misión, se efectúa una paulatina reducción de la cantidad de efectivos, hasta que la misión se declara cerrada.

MINUGUA (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala)²⁶⁶

Fue establecida para verificar el Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, firmado en Oslo el 4 de diciembre de 1996. Las funciones de verificación incluían una observación de un cese formal de las hostilidades, la separación de fuerzas y la desmovilización de los combatientes de la URNG en puntos de concentración preparados específicamente para este fin.

El emplazamiento de la misión se encontraba en Guatemala, su sede en la ciudad capital, Guatemala, y su duración se extendió desde enero a mayo de 1997.

²⁶⁶ Ver http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/minugua.htm

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

Argentina inicia su participación en la misión en enero de 1997 con 6 integrantes de Fuerzas de Seguridad, que fueron complementados con 5 observadores militares al mes siguiente, presencia que se mantiene hasta el mes de abril inclusive. Fue por resolución 370 del 20 de enero de 1997 que se le solicita a la Argentina integrar la misión con tres oficiales del Ejército, uno de la Armada y otro de la Fuerza Aérea.

De conformidad con las funciones que le competían, los integrantes de la misión quedaron habilitados para asentarse y moverse libremente por todo el territorio guatemalteco, a los fines de recibir, calificar y seguir denuncias que se hubieran efectuado sobre violaciones a los derechos humanos. A tales efectos, podían entrevistarse libre y privadamente con cualquier persona o grupo de personas.

Según informes presentados por los propios integrantes del contingente argentino, esta tarea fue desempeñada sin conflictos, particularmente la desmovilización y desarme de la guerrilla, que era la tarea específica de los observadores militares. Inclusive, y a pesar de no ser su función específica, los observadores militares argentinos, juntos con guerrilleros, y previa autorización del Jefe de la Misión, procedieron a llevar a cabo tareas de desminado.

MONUA (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola)²⁶⁷

La misión se extendió desde junio de 1997 hasta febrero 1999.

La MONUA se estableció el 30 de junio de 1997 para ayudar a las partes en Angola a consolidar la paz y la reconciliación nacional, fomentar la generación de confianza y crear un ambiente conducente a garantizar una estabilidad duradera, un desarrollo democrático y la rehabilitación del país.

Mandato²⁶⁸

²⁶⁷ Ver <http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/Monua/monua.htm>

²⁶⁸ Ver <http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/Monua/monuaM.htm>

La MONUA se estableció por la resolución 1118 (1997) de 30 de junio de 1997 del Consejo de Seguridad con un mandato general para ayudar a las partes en Angola a consolidar la paz y lograr la reconciliación nacional, favorecer la generación de confianza y crear un ambiente conducente a garantizar una estabilidad duradera, un desarrollo democrático y la rehabilitación del país. La MONUA sustituyó a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III (UNAVEM III).

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

Argentina inicia su participación en la misión con 15 efectivos de fuerzas de seguridad (más precisamente, personal de la Gendarmería Nacional) en octubre de 1998, manteniendo ese despliegue hasta la finalización de la operación.²⁶⁹

UNAMET (Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental)

La Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET) fue establecido por el Consejo de Seguridad Resolución 1246 del 11 de junio de 1999 por un período hasta el 31 de agosto de 1999. Mediante la Resolución 1257 del 3 de agosto UNAMET fue prorrogado hasta el 30 de septiembre de 1999.

Mandato

Para organizar y llevar a cabo una consulta popular sobre la base de una votación directa, secreta y universal, con el fin de determinar si los timorenses orientales aceptaban el proyecto de marco constitucional que disponía de una autonomía especial para Timor Oriental dentro de la República unitaria de Indonesia o rechazar la propuesta de autonomía especial para Timor Oriental, lo que lleva a la separación de Timor Oriental de Indonesia, de conformidad con el Acuerdo General, y a los efectos de que el Secretario General cumpliera con su responsabilidad en virtud del párrafo 3 del Convenio de Seguridad.

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

²⁶⁹ Ver <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin19.pdf>

Argentina inicia su participación sobre el final de la misión, a través del despliegue de 10 efectivos de Fuerzas de Seguridad (personal de la Gendarmería Nacional), que continuarán formando parte, posteriormente, de UNTAET (Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental), la misión sucesora de UNAMET tras la realización de las elecciones.

UNMIK (Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo)²⁷⁰

En un principio, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1244 de fecha 10 de junio de 1999, autorizó al Secretario General para que estableciera una presencia internacional civil en Kosovo – la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) – a fin de que Kosovo tuviera una administración provisional bajo la cual su población pudiera gozar de una autonomía sustancial. Por su complejidad y alcance, la tarea encomendada no tenía precedentes; el Consejo confirió autoridad a la UNMIK sobre el territorio y la población de Kosovo, incluso todas las facultades legislativas y ejecutivas y la administración del poder judicial.

Posteriormente, tras la declaración de independencia formulada por las autoridades de Kosovo y la entrada en vigor de una nueva constitución el 15 de junio de 2008, las responsabilidades de la Misión se han modificado en grado considerable de modo que su objetivo principal sea promover la seguridad, la estabilidad y el respeto de los derechos humanos en Kosovo.

Hechos y cifras

La dotación autorizada al 30 de noviembre de 2012 incluía 16 efectivos uniformados (8 oficiales de enlace militar, 8 agentes de policía) 134 civiles internacionales, 210 civiles locales y 27 voluntarios de la ONU.

Mandato

²⁷⁰ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmik/index.shtml>

El Consejo de Seguridad desplegó en Kosovo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, presencias internacionales, una civil y otra de seguridad.

El Consejo autorizó al Secretario General para que, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, estableciera una presencia internacional civil en Kosovo – la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) – a fin de que Kosovo tuviera una administración provisional bajo la cual su población «pueda gozar de una autonomía sustancial dentro de la República Federativa de Yugoslavia y que constituya una administración de transición al tiempo que establezca y supervise las instituciones provisionales de gobierno democrático autónomo necesarias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir en paz y en condiciones de normalidad».

En un principio, entre las responsabilidades principales de la UNMIK figuraban las siguientes: Promover el establecimiento, hasta que se llegara a una solución definitiva, de una autonomía y un gobierno autónomo sustanciales en Kosovo; Cumplir funciones administrativas civiles básicas donde y mientras fuera necesario; Organizar y supervisar el desarrollo de instituciones provisionales de autogobierno democrático y autónomo hasta que se llegara a una solución política, incluida la celebración de elecciones; Transferir, a medida que se establecieran esas instituciones, sus funciones administrativas a estas últimas y, al mismo tiempo, supervisar y apoyar la consolidación de las instituciones provisionales locales de Kosovo, así como de otras actividades de consolidación de la paz; Facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo, teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet [S/1999/648];

En una etapa final, supervisar el traspaso de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a las instituciones que se establecieran conforme a una solución política; Facilitar la reconstrucción de la infraestructura básica y otras tareas de reconstrucción económica; Apoyar, en coordinación con las organizaciones humanitarias internacionales, la ayuda humanitaria y el socorro en casos de desastre; Mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local y, entre tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo; Proteger y promover los derechos humanos; Velar por que todos los refugiados y

personas desplazadas pudieran regresar libremente y en condiciones de seguridad a sus hogares en Kosovo.

Las funciones de la presencia internacional de seguridad en Kosovo (Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR) dirigida por la OTAN) incluían las siguientes actividades: Disuadir a las partes de que reanudaran las hostilidades, manteniendo y, en caso necesario, imponiendo la cesación del fuego, y asegurar el retiro y evitar el regreso a Kosovo de las fuerzas militares, policiales y paramilitares de la Federación y de la República; Desmilitarizar el Ejército de Liberación de Kosovo y otros grupos armados de albanokosovares; Establecer un entorno seguro de modo que los refugiados y las personas desplazadas pudieran regresar a sus hogares en condiciones de seguridad, la presencia internacional civil pudiera desarrollar sus actividades, se pudiera establecer una administración de transición y se pudiera prestar ayuda humanitaria; Mantener el orden y la seguridad públicos hasta que pudiera asumir esa responsabilidad la presencia internacional civil; Supervisar la remoción de minas hasta que, en los casos en que procediera, pudiera asumir esa responsabilidad la presencia internacional civil; Prestar apoyo, según procediera, a la labor de la presencia internacional civil y mantener una estrecha coordinación con ella; Realizar las actividades de vigilancia de frontera que fueran necesarias; Velar por su propia protección y libertad de circulación y por las de la presencia internacional civil y otras organizaciones internacionales.

Tras la declaración de independencia formulada por las autoridades de Kosovo el 17 de febrero de 2008 y la entrada en vigor de la nueva constitución el 15 de junio del mismo año, las responsabilidades de la UNMIK se han modificado en grado considerable y se han efectuado cambios en su configuración con la consiguiente reducción del personal [S/2008/692, S/2008/354, S/PRST/2008/44, S/2009/300].

Desde entonces, el objetivo de la Misión ha sido promover la seguridad, la estabilidad y el respeto de los derechos humanos en Kosovo con la participación de todas las comunidades de Kosovo, de los dirigentes de Pristina y Belgrado y de agentes regionales e internacionales, incluida la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Mientras tanto, la KFOR ha permanecido en el terreno para asegurar la presencia de seguridad necesaria en Kosovo.

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

Argentina hizo parte de la misión desde el inicio de la misma, en un principio, de manera testimonial (se trató tan solo de 2 efectivos de Fuerzas de Seguridad en 1999), que se fueron incrementando de manera sostenida para estabilizarse en 38 efectivos más un observador militar (con pequeñas modificaciones fruto de los recambios) durante el año 2000, para llegar a un máximo despliegue de 137 efectivos más 1 observador militar durante el año 2001. No se abandona este compromiso a pesar de los cambios de gobierno en la Argentina, y de hecho, para el año 2002, el despliegue aumenta a 147 efectivos más 1 observador militar.

Estos números no varían sensiblemente durante el transcurso del año 2003, así como durante el 2004. Hubo una pequeña reducción, pero la presencia sigue siendo importante (1 observador y entre 147 o 123 efectivos de fuerzas de seguridad a lo largo de dicho año). Cabe observar como interesante el hecho de no haber reducido significativamente la exposición en UNMIK, a pesar de que ese mismo año, y de manera muy importante, se inicia la presencia argentina en MINUSTAH (para diciembre de 2004, Argentina ya tiene desplegados 560 efectivos).

Sin embargo, empieza una reducción significativa en la segunda mitad del año 2005, pasando en agosto de 131 efectivos desplegados a los 17 miembros de fuerzas de seguridad más 1 observador, concluyendo el año con 13 más 1 observador.

En el transcurso del año 2006 se profundiza la reducción, terminándose el año con una presencia de tipo testimonial, compuesta por 7 efectivos de Fuerzas de Seguridad más 1 observador, conservándose en ese nivel (con pequeñas variaciones: 10 efectivos de Fuerzas de Seguridad más 1 observador militar) durante 2007 y 2008, cesando a fines de dicho año, en función a la profunda reestructuración sufrida por la Misión, a partir de la Declaración de la independencia de Kosovo el día 15 de junio de 2008, y el correspondiente cambio en la configuración de la integración de la misma.

Capítulo VIII

Período de la Presidencia de Fernando De la Rúa (1999-2001)²⁷¹

El gobierno de Fernando De la Rúa tuvo, como principal desafío construir un modelo alternativo de política exterior. Al evaluar la gestión de Menem se evidenciaba que las “relaciones carnales” no habían generado los beneficios esperados en la relación con Washington y crearon un foco de tensión creciente con Brasil y un bajo perfil en las cuestiones latinoamericanas, todo lo cual debía ser revisado. Sin embargo, en la Plataforma la Alianza planteó la necesidad de conservar y profundizar un alto perfil de las cuestiones económicas - basadas en el impulso de negociaciones desde una posición de firmeza en los organismos bilaterales y multilaterales, luchar por la apertura de los mercados externos, aumentar la rentabilidad de los exportadores, proteger a la industria contra el dumping, etc.-.²⁷² El MERCOSUR es visto como prioridad en donde se debe conciliar el interés nacional y regional, se postula su ampliación, incluyendo a Chile y a Bolivia, y también su profundización con la construcción de un acuerdo social.

Miranda²⁷³ identifica la falsa percepción de “que la Argentina estaba cerca de formar parte del llamado Primer Mundo” que condujo a “exagerar las oportunidades que brindaba la globalización”. A su vez, señala la existencia de un “malestar cultural” fundado en cuestiones políticas, ideológicas y metodológicas que llevan a impugnar el

²⁷¹ Tras la elección presidencias de 1995, y después de estar al borde de la ruptura desde el Pacto de Olivos, en el radicalismo los distintos grupos consensuaron y alejaron el peligro de la división y en estas condiciones Alfonsín se impuso como candidato a diputado nacional por la provincia de Buenos Aires. Esto lo convirtió en un interlocutor frente al FREPASO –fuerza ascendente en aquella elección- con quien acordará, a partir de la similitud de sus propuestas, listas en los principales distritos. La posibilidad de unir a la oposición y los efectos de las políticas económicas del menemismo permitieron a la Alianza, así se llama la coalición, imponerse en la elección de Octubre de 1997 a los candidatos oficialistas en casi todo el país. Desde septiembre de 1997 los partidos que constituyeron la coalición formaron el Instituto Programático de la Alianza (IPA). Este estuvo encargado de diseñar las propuestas políticas para la futura gestión de gobierno. Lo formaban miembros de la UCR y el FREPASO. El IPA realizó primero un compromiso electoral denominado Carta a los Argentinos que fue presentada como un contrato con los votantes, y luego una plataforma electoral del frente político para las elecciones de octubre de 1999.

²⁷² Obsérvese el acento puesto en los aspectos comerciales de la globalización y no así en los financieros.

²⁷³ Citado en SIMONOFF, Alejandro (Compilador) Informe sobre la Política Exterior Argentina durante los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde. La Plata, IRI, Serie Estudios e Investigaciones N° 29, Junio de 2008.

modelo de relación con Estados Unidos, cosa que era compartida por el candidato justicialista Eduardo Duhalde.

La elección del Adalberto Rodríguez Giavarini como canciller ya indicaba un cambio de estilo, dado que la relación con EE.UU. fue denominada por dicho funcionario como “intensas” en lugar de “carnales”, como se hizo durante la década anterior.²⁷⁴

Sin embargo, la agenda muestra el predominio de los temas económicos sin mayores cambios con el gobierno anterior, excepto en que la prioridad está en el MERCOSUR, excepción hecha por el tema Malvinas.

Esta política exterior careció de capacidad de adaptación frente a un escenario internacional cambiante que impactó en el ámbito decisional y discursivo. Tras diez años de relaciones carnales con Washington, señalar al MERCOSUR como prioritario pareció resultado de la disputa en los dos polos en los que la política exterior que osciló, no tanto por la persecución de la autonomía sino como resultado de una navegación sin un rumbo fijo y por eso, se cayó en una doble dependencia. La gestión gira en torno a cómo superar el compromiso de una alianza estratégica con Brasil sin dejar de reconocer la conducción hegemónica norteamericana.

La renuncia del vicepresidente Álvarez en la segunda mitad del 2000 debilitó a la coalición y puso a la idea de sostener otra percepción del mundo y otro modo de hacer política exterior en un sendero de muy difícil construcción.

Hasta los atentados del 11 de setiembre de 2001, el tema de la participación en misiones de paz se presentó como un aspecto clave para describir la acción del gobierno. Previamente al inicio de la administración De la Rúa, la Casa Blanca sondeó a la fórmula a través de su Secretario de Defensa, William Cohen, para saber si se proseguiría con las OMP. La respuesta fue afirmativa en la medida que estas fueran impulsadas por Naciones Unidas.²⁷⁵ De la Rúa fue muy sensible a esto, ya que en su mensaje inaugural lo señaló como un punto relevante de su política exterior.²⁷⁶ Desde

²⁷⁴ Diario Clarín, del 10 de diciembre de 1999.

²⁷⁵ Diario Clarín, 16 de noviembre de 2001.

²⁷⁶ En su discurso de asunción De la Rúa se señaló seis objetivos para su política exterior, uno de ellos fue la decisión de continuar con la política de Menem de envío de tropas en operaciones de la ONU en el mantenimiento de la paz.

Washington insistieron, y fue entonces cuando el Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, le respondió a Cohen:

...que nuestro país no estaba en condiciones de seguir haciéndolo por razones presupuestarias. De esto se desprende que no existió un giro profundo, en cuanto a la valorización de las OMP como medio para garantizar la paz mundial, incrementar la performance de la Fuerzas Armadas o cualquier otra consideración vinculada a la política de defensa, sino que se involucraron razones presupuestarias²⁷⁷.

El compromiso argentino con la OMP se observa en el documento denominado Redefinición de la Defensa Nacional (2001), con un ajuste relacionado a la posibilidad de la participación en misiones de “imposición de la paz”, cuando hace referencia al hecho de “que a pesar de la negativa de alguna de ellas [las partes en conflicto], la intervención resulta imperativa para preservar la paz y la estabilidad de la región.”²⁷⁸ Independientemente del peso del cambio, no se presentó situación en la cual materializarlo, aunque se incrementaron el número de misiones, se pasaron de nueve a diez, pero se mantuvo la participación total de hombres.²⁷⁹

Tanto peso de le dio a las OMP, que en el último mensaje dado ante la Asamblea Legislativa sostuvo que:

“Las Fuerzas Armadas han asumido un fuerte compromiso internacional en las misiones de paz de Naciones Unidas y lo han hecho con alto prestigio. Esas misiones las mantienen en contacto intelectual y tecnológico con los países más avanzados del mundo, participando así, en beneficios del país, de la causa de la paz. En todas las misiones en que participan han dado sobradas muestras por su eficiencia y alto nivel profesional.”²⁸⁰

Los atentados del 11 de setiembre en Estados Unidos dificultaron seriamente la estrategia multilateral sostenida desde Buenos Aires, dado que la decisión de Washington fue de unilateralizar la agenda internacional. A pesar de que el gobierno manifestó su “absoluta colaboración” con Estados Unidos, (y más aún, respaldó la respuesta militar entendiendo que EE.UU. buscaría la “justicia y no venganza que es un principio universal”),²⁸¹ condicionó su “colaboración absoluta” a la existencia de un

²⁷⁷ BUSSO, Anabella, citada por SIMONOFF, Alejandro (Compilador), 2008, obra citada.

²⁷⁸ Ver www.mindef.gov.ar/secciones/revision/prioridades3.htm

²⁷⁹ SIMONOFF, Alejandro (compilador), 2008, obra citada.

²⁸⁰ DE LA RÚA, 2001.

²⁸¹ Clarín, 15 de septiembre de 2001.

consenso externo (en los organismos multilaterales pero especialmente con regionales) y otro interno (la medida adoptada será decidida por el Congreso).

El primero de dichos consensos perseguía llegar a un acuerdo regional acorde a los mandatos de la Casa Blanca, buscando cumplir un rol de “constructor de consenso continental”²⁸² conforme a los lineamientos de Washington que lograr los apoyos internos para sus políticas. Sin embargo, fue mucho más complejo de obtener un consenso interno, dado que en la discusión de los partidos políticos - oficialismo y oposición-, algunos se opusieron al envío de tropas, demandando un multilateralismo en sintonía con Brasilia²⁸³ y otros, como el menemismo, exigieron una posición alineada a los EE.UU.²⁸⁴

Algo que siempre se tuvo en cuenta durante la discusión fue evitar la sobreactuación, al no embarcarse en la aventura militar, aunque se jugó un rol importante en la movilización y coordinación de los organismos regionales en apoyo de Washington (con la convocatoria al TIAR, por ejemplo) aunque señaló que sólo se apoyará una respuesta multilateral. Estos movimientos de coordinación con los otros gobiernos de la región diferenciaron del accionar de la Argentina en la Guerra del Golfo. La fuerte turbulencia social que rodeó la finalización del gobierno de De la Rúa imposibilitó apreciar hasta donde materializaría sus propuestas de colaboración a Washington.

Los atentados del 11 de setiembre también habilitaron a la administración De la Rúa el eje del combate al terrorismo como parte de la agenda positiva para trabajar en

²⁸² Esta fue la expresión que utilizó la Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice para caracterizar la acción del Canciller argentino. Clarín, 21 de septiembre de 2001, 24]

²⁸³ Los propios partidos de la Alianza, tanto la UCR como el Frepaso, como también desde el peronismo Eduardo Duhalde reclamaban esto. SIMONOFF, Alejandro, 2001 citado en SIMONOFF, Alejandro (Compilador), 2008.

²⁸⁴ SIMONOFF, Alejandro. Algunos analistas, como Roberto Russell, estiman que el gobierno obró razonablemente: “... No podemos quedarnos afuera. Ahora bien, lo que sí debemos evitar es sobreactuar el apoyo. No podemos ser los primeros en preguntar a dónde hay que ir a pelear. Eso podría aumentar el riesgo concreto para nosotros. Hay que lograr fuertes consensos internos y también internacionales. Sería importantísimo lograr acuerdos en el MERCOSUR.” Citado por SIMONOFF, Alejandro (Compilador), 2008, obra citada.

colaboración con la Casa Blanca. Fueron los atentados los que le dieron el pase a EE.UU. para acorralar al terrorismo a través del Consejo de Seguridad de la ONU.²⁸⁵

A pesar de no haber completado su mandato, es factible concluir que las OMP se presentaron como una constante de la gestión De la Rúa. Así, en su discurso ante la Asamblea Legislativa en 2001 anunciaba que “como parte de un mundo integrado hacia la paz, seguiremos respondiendo a los requerimientos de misiones de paz en el marco de las Naciones Unidas”.²⁸⁶

MONUC (Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo)

La República Democrática del Congo y otros cinco estados de la zona firmaron el Acuerdo de Alto el Fuego de Lusaka en julio de 1999. El Consejo de Seguridad creó la MONUC el 30 de noviembre de 1999 para mantener el contacto con las partes y realizar otros trabajos, incorporando personal autorizado por la ONU en resoluciones anteriores. El 24 de febrero de 2000 el Consejo amplió el mandato de la misión, así como su envergadura.

En la resolución S/RES/1925 (2010) , de fecha 28 de mayo de 2010, el Consejo de Seguridad decide prorrogar el mandato de la MONUC hasta el 30 de junio de 2010 y decide también que, en vista de la nueva fase a que se ha llegado en la República Democrática del Congo, la misión de las Naciones Unidas en ese país, MONUC, pasara a denominarse, a partir del 1 de julio de 2010, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Su duración se extendió desde el 30 de noviembre de 1999 hasta el 30 de junio de 2010

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

²⁸⁵ En dicho ámbito, sus quince miembros aprobaron una resolución por la cual los miembros de la ONU debían prevenir y suprimir la financiación de células de ese origen y negar refugio a todos aquellos que estén vinculados de uno u otro modo con actos de carácter terrorista.

²⁸⁶ Tal era la convicción de la fortaleza del compromiso de Argentina con las mismas que durante la reunión del Consejo de Seguridad de ONU de febrero del 2000, el Canciller Rodríguez Giavarini reclamó el cumplimiento de una convención de 1994 sobre la seguridad del personal que participa en misiones de paz de la ONU y al mismo tiempo ratificó el compromiso de la Argentina para continuar participando en esa clase de operaciones.

Ésta fue la única Misión que se inicia durante la administración De la Rúa, de la cual Buenos Aires decide hacer parte. Argentina inicia una presencia testimonial en la misma con la presencia de dos efectivos de Fuerzas de Seguridad, curiosamente, en el mes de noviembre de 2001 (un mes antes de la caída del gobierno de De la Rúa). A mediados de 2002, ya con Duhalde como presidente, aumenta levemente la participación argentina en la operación (entre 5 y 6). Ya con Néstor Kirchner en la Casa Rosada, en la primera mitad de 2003 desciende a 3 efectivos, y en la segunda mitad a 2, y vuelven a ser 3 durante 2007 hasta principios del año 2009, cuando Argentina discontinúa su presencia en MONUC.

Capítulo IX

Período de la Presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003)

La salida de la Casa Rosada por parte de Fernando De La Rúa en medio de una profundísima crisis de índole política, económica y social de diciembre de 2001 puso en jaque a la clase política argentina, llevando a un inusual movimiento en el Poder Ejecutivo con el tránsito de cinco presidentes en un breve período.²⁸⁷

La situación demandó que los dirigentes debían valerse de todos los recursos disponibles para evitar la profundización de la crisis, no habiendo demasiadas posibilidades de equivocarse el rumbo.

El contexto mostró, a las claras, que debía llevarse a cabo una profunda revisión debía hacerse de la política exterior, dado que ésta aparecía como una herramienta vital para la salida de la crisis. En primera instancia, se hizo una evaluación de los errores cometidos (ausencia de una visión propia y de cuál es el funcionamiento del mundo, así como la absoluta carencia de un proyecto de nación). Con la administración de Menem, convertibilidad y alineamiento se habían convertido en una pareja indisoluble,²⁸⁸ a la que se le sumaba una política relevante hacia Brasilia, pero subordinada a la primera. A su vez, también debían sopesarse las consecuencias que la crisis traería aparejada en la autonomía de la Argentina, ya que era evidente que las había y que ello obligaba a implementar una estrategia acorde. Por último, era esperable la búsqueda de diversificar

²⁸⁷ El 20 de diciembre de 2001 renuncia el presidente Fernando De la Rúa; al día siguiente asume el Presidente Provisional del Senado, Ramón Puerta, como Presidente de la Nación, hasta tanto el Poder Legislativo designara a un presidente para completar el mandato. El día 23 de diciembre se designa a Adolfo Rodríguez Saá como Presidente de la Nación, quien renuncia el 30 del mismo mes al no conseguir el apoyo esperado por parte de los gobernadores. Al día siguiente, el 31, renuncia Ramón Puerta, y el día 1 de enero de 2002 asume Eduardo Duhalde como Presidente de la Nación.

²⁸⁸ El fin de la convertibilidad marcó también el fin del modelo de alineación con Washington, del mismo modo que lo había creado. RAPPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio, 200, "Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina." En: SOMBRA SARAIVA, José Flavio. Foreign Policy and Political Regime. Brasilia, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, 169-235. Citado en SIMONOFF, Alejandro (Compilador) Informe sobre la Política Exterior Argentina durante los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde. La Plata, IRI, Serie Estudios e Investigaciones N° 29, Junio de 2008.

los relacionamientos comerciales, sondeando los destinos no tradicionales para la producción argentina (Europa Central y Oriental, Asia y África).

La ruptura de la convertibilidad, que impactó sobre la línea de flotación de las llamadas “relaciones carnales”, abrió el debate en nuestro país que, en un principio, demostró cierta ambigüedad dentro del nuevo gobierno, dado que algunos pregonaban la necesidad de conservar el vínculo especial con Washington, en tanto otro sector (que paulatinamente se impuso sobre el anterior) reivindicaba la necesidad de volcarse a la región y, prioritariamente, hacia Brasilia.²⁸⁹

Por lo pronto, la asunción de Eduardo Duhalde al frente del Poder Ejecutivo pareció terminar con el ambiente de inestabilidad política. Durante su asunción como presidente provisorio, se hizo abandono del modelo de convertibilidad, al cual se consideró como agotado, y se ratificó el no pago de la deuda, tal cual lo había anunciado Adolfo Rodríguez Saa una semana antes.

Como canciller fue designado Carlos Ruckauf, quien caracterizó a la política exterior argentina como “poligámica”²⁹⁰ De acuerdo a los anuncios efectuados por el canciller, se hacía una proyección que constaba de cuatro escenarios, con un orden de prioridad donde estaban el MERCOSUR (y el ALCA) en el escenario regional; los otros escenarios los constituyen Europa, Asia y África²⁹¹.

En la vinculación de la Argentina con los EE.UU. hubo dos cuestiones que son cardinales en el tema que venimos desarrollando. En lo relacionado a la posición adoptada por el gobierno argentino ante la invasión norteamericana a Irak, que aparecía como incapaz de no mostrarse ambiguo. El Presidente señaló “no saldrán nuestras tropas a pelear ninguna guerra en Irak.” Sin embargo, el canciller Ruckauf adoptó una posición ambigua en una visita que hiciera a Nueva York en 2002, con motivo de la celebración de la AGNU,²⁹² que parecía contradecir las instrucciones recibidas al

²⁸⁹ RUSSEL Y TOKATLIAN, El lugar de Brasil en la política exterior argentina. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. 2003, 60, en SIMONOFF, Alejandro (2008), obra citada.

²⁹⁰ Buscaba diferenciarse de las “relaciones carnales” del gobierno de Menem.

²⁹¹ “... el camino del MERCOSUR al ALCA, y la relación con Europa, Asia y África, se pueden transitar de forma simultánea.” Clarín, 3 de enero de 2002.

²⁹² El canciller declaró que “... la Argentina respalda el pedido norteamericano de que se cumplan las resoluciones del Consejo de Seguridad y se le dé un ultimátum de semanas a Saddam Hussein para que

respecto desde la Casa Rosada, por lo cual tuvo que efectuar diversas aclaraciones a la prensa.²⁹³

Argentina recibió reiteradas presiones por parte de Washington, por ejemplo, a través de declaraciones del Subsecretario de Asuntos Hemisféricos, Otto Reich.²⁹⁴ A pesar de las mismas, Argentina no acompañó el accionar americano en Medio Oriente en función a la falta de una decisión por parte del Consejo de Seguridad. Para minimizar los efectos de esta decisión, desde Buenos Aires decidieron continuar con la participación en Misiones de Paz. Aunque en ésta hubo una leve disminución los efectivos comprometidos, y se pasó de diez misiones a siete.²⁹⁵ Con la finalización de MINUGUA (donde Argentina tenía entre 1 y 3 efectivos de seguridad), UNMIBH (en ella Argentina tenía comprometidos a 10 integrantes de sus fuerzas de seguridad), UNMOP (en ella, la Casa Rosada tenía tan sólo dos observadores) y la discontinuidad de la presencia argentina en UNMEE (tan sólo un soldado) se reduce en el número de misiones en las cuales Argentina participaba, aunque no, de manera significativa, en el número total de personal comprometido. De hecho, durante su presidencia, en el momento de mayor exposición había 671 efectivos desplegados (por un importante aumento de los efectivos desplegados en UNFICYP), terminando su mandato con el menor número de efectivos desplegados (565), curiosamente, por una reducción de la presencia argentina en UNFICYP. Tal como sucedió durante la administración De La

permita a los inspectores internacionales chequear si Irak todavía fabrica armas químicas, misiles nucleares o cualquier otro tipo de material bélico.” En Clarín, 13 de septiembre de 2002, citado en SIMONOFF, Alejandro (2008), obra citada.

²⁹³ La primera parte de lo declarado respondía a instrucciones precisas del presidente, en tanto la segunda parte no tenía consenso entre los miembros del Consejo de Seguridad, dado que evidenciaba el riesgo del accionar unilateral estadounidense y esto estaba fuera de sus instrucciones. Fue así que el Canciller tuvo que aclarar que: “... No estamos volviendo a las relaciones carnales. Estamos manteniendo una actitud que Argentina viene sosteniendo invariablemente, porque durante la administración de Rodríguez Giavarini el cumplimiento de las resoluciones de ONU ha sido un tema. No se ha variado en eso.”

²⁹⁴ “... En años recientes, la Argentina ha sido un firme campeón de la libertad en el hemisferio occidental y en todo el mundo, y nosotros apreciamos y valoramos muchísimo la ayuda que ha brindado desde la Guerra del Golfo hasta la actual campaña contra el terrorismo. La ayuda argentina ha sido siempre ofrecida en forma rápida y muy efectiva cuando tuvo que ser implementada. Su contribución no será olvidada nunca y nosotros siempre estaremos agradecidos...” REICH, Otto. “Estados Unidos y la Argentina” En La Nación, Buenos Aires, 9 de julio de 2002, pág. 17, en SIMONOFF, Alejandro (compilador), 2008, obra citada.

²⁹⁵ Las misiones concluidas no fueron reemplazadas por otras.

Rúa, la disminución de efectivos de OMP se debe a la voluntad del ejecutivo de reducir gastos.²⁹⁶ Esta decisión fue destacada por el Presidente en su discurso de apertura de las 121° Sesiones Ordinarias de ambas Cámaras, donde dijo:

“... Estaremos comprometidos con las acciones humanitarias que sean necesarias para defender la salud y la integridad de las inocentes víctimas de los conflictos bélicos... Nuestras Fuerzas Armadas, que cumplen las tareas asignadas con lealtad y patriotismo con presupuestos exigüos pero con tal entrega, son respetadas allí donde vayan. Seguiremos manteniendo nuestra presencia en las misiones de paz, dentro de los lugares en los que estemos trabajando y con la reducción propia de la austeridad que nos impusimos.”²⁹⁷

También se evaluó la idea de hacer llegar “ayuda humanitaria” tras el conflicto iraquí, acompañando la iniciativa de las Naciones Unidas. Se había previsto la posibilidad de ser parte con expertos en armas nucleares, químicas y contaminantes, el hospital desplegable, y el envío de asistencia de médicos especializados, así como reemplazar a las fuerzas norteamericanas en el Caribe.

Sin embargo, los gestos argentinos encontraron cierta rigidez por parte de la primera administración Bush en lo relativo a la negociación de la deuda ante el Fondo Monetario Internacional, por lo cual el gobierno de Duhalde fue inclinándose cada vez más sobre Brasil y América Latina.²⁹⁸ Y la búsqueda de Brasil como principal apoyo en el escenario internacional se profundizó aún más con la asunción de Lula da Silva, quien tenía la iniciativa de reforzar el MERCOSUR, reencontrándose Argentina con relevancia estratégica en la agenda brasileña.

Tras la muerte de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán fruto de la represión policial durante protestas, el ejecutivo convocó a elecciones presidenciales para abril de 2003, llevándose a cabo el paso de mando el 25 de mayo del mismo año a Néstor Kirchner.

²⁹⁶ SIMONOFF, Alejandro. “Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005)” Relaciones Internacionales. Año 14, N° 28, La Plata, Ediciones IRI, Diciembre-Mayo 2005, 127-159.

²⁹⁷ DUHALDE, Eduardo. Mensaje de Apertura a las 121° Sesiones del Congreso Nacional. En Clarín, Buenos Aires, 2 de Marzo de 2003.

²⁹⁸ RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Gabriel. El lugar de Brasil en la política exterior argentina. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. 2003, pág. 64, en SIMONOFF, Alejandro (Compilador) 2008, obra citada.

Capítulo X

Período de las Presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003 – 2011)

De acuerdo a la visión de Simonoff²⁹⁹, el primero de los presupuestos de la política exterior de Néstor Kirchner fue el alejamiento del modelo neoconservador transitado por el país durante la década de los 90, lo cual aparece claramente manifestado en la plataforma electoral presentada en 2003, donde indica que con su inserción al mundo buscó distanciarse de “... una supuesta autonomía o aislamiento, lo que significa que la Nación debe recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento³⁰⁰ acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado, discriminando entre sus elementos positivos, a los que nos sumaremos, y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos...”

La decisión primigenia en la política exterior de Néstor Kirchner reveló que su prioridad se encontraba en el ámbito regional, con la elección de la alianza con Brasil como estratégica, enfatizando ello el corte autonomista³⁰¹ que buscaba su política exterior. La opción regional, entonces, se presenta como la contracara de lo pregonado durante la década menemista, cuando el vínculo con los EE.UU. era el principal en el relacionamiento externo.

Sin embargo, hay que matizar las afirmaciones que desde el oficialismo y desde los sectores críticos se hace de la impronta de la política exterior kirchnerista, caracterizándola como una “ruptura con el pasado”, cuando en realidad no se visualiza

²⁹⁹ SIMONOFF, Alejandro (compilador), *La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo*, 2010, pág. 407 y ss.

³⁰⁰ Simonoff visualiza en esta capacidad de discernimiento entre los puntos positivos y negativos de la globalización resabios de la visión de Juan Carlos Puig, quien identifica “flexibilidades” en el sistema internacional, presentando resquicios para la defensa del interés nacional aunque el país sea parte de un bloque.

³⁰¹ Simonoff rescata, en este punto, a Guillermo Figari, para quien los autonomistas apuntan a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional por medio de alianzas con países con similares recursos y valores, dado que los occidentalistas priorizan con una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica (con la cual sólo puede tenerse una relación de mando – obediencia).

un corte abrupto con el pasado, sino más bien una suerte de ajuste de la que la administración duhaldista venía aplicando³⁰².

En el discurso inaugural del presidente, ante la Asamblea Legislativa, Néstor Kirchner manifestó los lineamientos principales de su política exterior: un punto de partida geográfico, priorizando lo regional, uno conceptual, fundamentado en premisas institucionalistas (“fortalecimiento del derecho internacional”), con una variable que evidenciaba la relevancia de los intereses nacionales (pensar “el mundo en argentino”).

Es pertinente indicar en este punto que la política exterior kirchnerista proponía “reinstalar a la Argentina en el mundo”³⁰³, basándose en pautas autonomistas, institucionalistas y neodesarrollistas. Uno de los ejes de su política exterior, el de la seguridad multilateral, nos interesa particularmente por el lugar que en dicho contexto le otorgó la administración Kirchner a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Al momento en que Néstor Kirchner asume como primer mandatario, se observaba que el gobierno argentino venía sosteniendo una reducción significativa en términos absolutos y relativos en lo que a su participación en OMP respecta. En lo atinente a las mismas, se verifica que (a diferencia de lo acontecido durante las presidencias de De la Rúa y Duhalde) existió un incremento en la cantidad de efectivos afectados a las misiones, prácticamente duplicándose (se pasó de 560 a 1020 efectivos cuando se inicia la participación argentina en MINUSTAH). En cuanto al número de misiones, se revirtió la tendencia duhaldista (de la no renovación de las misiones), generando puntos de contacto con la de De la Rúa y Menem, que a la finalización de alguna de ellas, las reemplazaban por otras nuevas.

Este tipo de decisiones fueron vinculadas con el gobierno con los tres postulados que sustentaban su política en materia de seguridad internacional: la defensa de la democracia y los derechos humanos; respeto a la soberanía y a la autodeterminación; y el multilateralismo.³⁰⁴

³⁰² Anabella BUSSO, citada por Simonoff en la obra de referencia.

³⁰³ Ello como resultado de los efectos de la crisis del 2001

³⁰⁴ Extremos sostenidos por el Canciller Bielsa y el ministro Pampuro en la Conferencia de Seguridad Hemisférica de la OEA (octubre de 2003), citada por Simonoff

Durante la presidencia de Néstor Kirchner se discutió y adoptó, en el seno del Ministerio de Defensa, el documento titulado “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática” (2003) donde se establece que “... la actuación argentina tendrá lugar a través de y procurando incidir en los organismos multilaterales como la ONU y la OEA... un aspecto significativo del rol argentino en materia de contribución a la paz internacional es la participación en operaciones de paz en el marco de Naciones Unidas o en aquellas coaliciones que no se opongan a los principios establecidos en la Carta de dicho organismo, referidos en sus artículos seis y siete... Argentina debe contribuir también a elaborar, promover y sostener un Sistema Internacional basado en reglas claras que reflejen los valores que como sociedad sostenemos.”

Simonoff entiende que la actuación regional, aún aquella de mayor envergadura (Haití³⁰⁵) implicó costos más bajos relativos para los países del Cono Sur que desplegarse en Asia, liberando a Estados Unidos de la afectación de tropas en Haití, las que fueron afectadas a las actuaciones de Washington en Irak y Afganistán.

Argentina, tras un debate interno, aporta al contingente de lo que aparecía como una fuerza de naturaleza regional, más teniendo en consideración que se trataba de la única OMP que tenía lugar en nuestro continente. El comando de la fuerza recae en Brasil. A ella se refirió el presidente Néstor Kirchner en el discurso dado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 setiembre de 2004 (con nuestro país elegido para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en el período 2005-2006): “...apoyamos con decisión las operaciones de mantenimiento de la paz que establece Naciones Unidas por medio de los órganos pertinentes... La recientemente creada Misión de Naciones Unidas en Haití reviste una particular trascendencia. Se trata de la única misión establecida por el Consejo de Seguridad que hoy tiene lugar en suelo americano. La región asumió el compromiso de ayudar al país más pobre de América a

³⁰⁵ Independientemente de las diversas motivaciones que tenían para formar parte de Minustah, tanto la actuación chilena, brasileña (aunque ambos países eran entonces miembros no permanentes del Consejo de Seguridad) y argentina se fundamentaron en el carácter multilateral y regional de la iniciativa. En cuanto a las diferencias, se puede entender que Brasil lo inscribió en el concepto de participación selectiva que lo caracteriza desde fines de la Guerra Fría, así como por su voluntad de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad; Chile ya tenía hombres desplegados pero, a su vez, entendió que era una oportunidad para mejorar su relación con Washington, debido a su negativa de apoyar en el Consejo de Seguridad las iniciativas americanas sobre Irak. Argentina lo contextualizó en el marco de una participación regional y de una política autonomista.

retornar al camino del crecimiento y de la libertad y garantizar la vía democrática como mecánica idónea para asegurar la dignidad, el desarrollo económico y social y el pleno respeto de los derechos humanos”.

Es así que Argentina, en el lapso de tres meses (entre mayo y setiembre de 2004) duplica en términos absolutos su contribución a las OMP de la ONU (pasa de 545 a 1103 efectivos en dicho lapso), escalando siete posiciones en el ranking de los mayores contribuyentes a dicho esfuerzo multilateral (del puesto 23° al 16°), convirtiendo a MINUSTAH en la operación donde mayor presencia argentina se verificaba (pasó de 1 a 559 en igual período). Cabe mencionar que antes de ello, la presencia argentina más importante se daba en UNFICYP (Fuerza de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas en Chipre) de la cual formaba parte desde 1993. En aquél momento contaba con 403 efectivos. En segundo lugar se encontraba en UNMIK (Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, desde 1999, con una presencia de 143 efectivos).

Al inicio de la administración kirchnerista, Argentina tenía participación en siete misiones de la ONU (MINURSO, MONUC, UNFICYP, UNIKOM, UNMIK, UNMISSET y UNTSO), se reduce a cinco en setiembre del 2003 (MINURSO, MONUC, UNFICYP, UNMIK y UNTSO). Parecía que se seguía con la tendencia del gobierno de Duhalde, en cuanto a la disminución de las misiones de las cuales nuestro país formaba parte. Sin embargo, en diciembre del mismo año se pasa de cinco misiones a seis, con el retorno simbólico de Argentina a UNMISSET (misión de Naciones Unidas en Timor Oriental, que terminó en mayo de 2005), y en mayo del 2004 se pasa de seis a siete misiones, con la contribución argentina a MINUSTAH. En noviembre, nuestro país vuelve a participar en MONUC (misión de la que había salido en setiembre, aunque había enviado hombres a UNMIL), por lo cual Buenos Aires forma parte de ocho misiones (mes en el cual Argentina tiene la mayor cantidad de efectivos, 1114, en OMP durante la administración kirchnerista). En julio de 2005 se amplía la participación relativa, al pasar a integrar nueve misiones (Argentina envía personal de sus fuerzas de seguridad a UNMIS, la misión de las Naciones Unidas en Sudán). En noviembre abandona su presencia simbólica en ONUCI, y reduce su participación relativa a ocho misiones, número de misiones que se mantiene hasta setiembre de 2006, mes en el que se vuelve a participar en nueve misiones, exposición que tendrá la Argentina hasta la finalización del mandato del presidente Kirchner. Al comienzo del mandato del

presidente Kirchner, Argentina participaba con tan sólo 568 hombres, terminando con una contribución de 902, un número prácticamente un 60% superior al punto de partida.

La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)

La gestión de Cristina Fernández estuvo signada, en una primera etapa, por los rasgos de continuidad con la política exterior de Néstor Kirchner. No fue hasta la “crisis del campo”, en marzo de 2008, cuando comenzaron a aparecer señales de ajuste y paralización, y recién con la crisis financiera internacional (agosto-setiembre de 2008) la política exterior de Cristina Fernández ganó visibilidad.

En un primer momento, se dio una fase de continuidad. En tal sentido, se reafirmó la necesidad de reconstruir el multilateralismo, dado que, según afirmaba Fernández, “Un mundo unilateral es un mundo más inseguro, más injusto.” Tal como hiciera Néstor Kirchner en el inicio de su gestión, criticaba implícitamente la política de Washington mientras se acercaba en su agenda de seguridad.

Otro punto relevante de la política multilateral la encontramos en la materia de derechos humanos, vinculándolos con la situación vivida por los rehenes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).³⁰⁶

La participación de Buenos Aires en mecanismos políticos legitimados, informales (como el del frustrado rescate de los rehenes de las FARC) o formales, como la OEA o el Grupo Río, resultaron ser herramientas adecuadas para conseguir algún grado de estabilidad en la región.

La política regional y el MERCOSUR (principalmente) fueron definidos como prioritarios. En tal sentido, el subcontinente fue calificado, por Cristina Fernández, como “nuestra casa”. Y dentro del MERCOSUR, el eje central era Brasilia – Buenos

³⁰⁶ De hecho, se produjo en enero de 2008 el involucramiento de Argentina, junto con varios países de la región y de Suiza, España y Francia en una frustrada operación de rescate, coordinada por Venezuela. La misma buscaba que la solución del problema de los rehenes fuera el primer paso para la solución definitiva del conflicto entre el gobierno de Colombia y las FARC. Sin embargo, la continuidad de la lógica militar por parte del gobierno de Uribe consiguió desestabilizar a varios de los Estados vecinos debido a la expulsión de refugiados, el cruce fronterizo de integrantes de los movimientos beligerantes y, en algún caso particularmente grave, de fuerzas regulares.

Aires, aunque la agenda del eje no era necesariamente ajena a los problemas, dado que resultaban urticantes el déficit comercial, la integración y la cuestión energética.³⁰⁷

En un segundo momento, se presentó una fase de paralización y ajuste, resultado de la decisión del gobierno de modificar la base tributaria para la renta agrícola extraordinaria, que produjo el rechazo del núcleo agrícola y la fractura del bloque productivo. La ruptura, como consecuencia del alejamiento del sector agrícola y su reposicionamiento con el sector financiero y algunos representantes de la matriz de crecimiento autárquico, disminuyó de manera significativa la estrategia para la obtención de márgenes de maniobra que el gobierno perseguía en el mercado internacional. Las dimensiones alcanzadas por el conflicto, paralizó la política exterior, obligando al gobierno a suspender diversos compromisos de la presidente.

En el ámbito multilateral, a modo de no confrontación directa con Washington, estuvo determinada por una constate tensión debida a la evolución de la causa de Antonini Wilson en Florida y por la decisión del gobierno de Bush de reactivar la IV Flota del Comando Sur.³⁰⁸ Sin embargo, durante su gestión, Fernández tuvo puntos de gran coincidencia con los EE.UU. Tales son los casos de la lucha contra el terrorismo,³⁰⁹ así como la defensa de la democracia y de los derechos humanos.

Tras la etapa en la cual la política exterior del gobierno argentino apareció paralizada por la discusión de las retenciones móviles al agro, la misma fue recuperando visibilidad.³¹⁰ La llegada de Barak Obama a la Casa Blanca en 2009 despertó expectativas en la región, y consistente con ello fue la declaración que hizo durante la V

³⁰⁷ Sin embargo, la persistencia de los problemas comerciales no fue óbice para profundizar la integración. Consistente con ello encontramos la firma de acuerdos de cooperación nuclear, satelital, en nanotecnología, la construcción de una central hidroeléctrica en el río Uruguay y un programa de utilización de energías renovables, todo ello con motivo de la visita del presidente Lula Da Silva a Buenos Aires en febrero de 2008.

³⁰⁸ Decisión que marcó el intento de Washington por volver a la región, la cual fue rechazada por Brasilia, Caracas y Buenos Aires.

³⁰⁹ Básicamente, la investigación judicial por los casos de la Embajada de Israel y la AMIA.

³¹⁰ En ese aspecto fue paradigmático el número de viajes llevado a cabo por comitivas oficiales, que incluían, como destino, a los socios tradicionales (Brasil y Venezuela) sino también otros destinados a la revitalización de las relaciones (Cuba, EE.UU., Gran Bretaña con motivo de las reuniones del G20 convocadas debido a la crisis financiera internacional).

Cumbre de las Américas, en Trinidad y Tobago, donde señaló que EE.UU. es tanto “sólo un vecino más” en el hemisferio y no debe “dictar política”. A su vez, Washington también recuperó a varios de los países de la región como interlocutores, tales los casos de Brasil, Chile y México.³¹¹ También fueron bien recibidos otros indicios, entre ellos la flexibilización del bloqueo a Cuba, el levantamiento del veto al retorno de Cuba a la OEA.

La política regional y el MERCOSUR estuvieron fuertemente influidas por la crisis económica internacional, dado que ni los países desarrollados (donde la misma se había generado) ni los emergentes fueron ajenos a sus consecuencias. Como resultado, muchos países de América Latina vieron instalarse como prioritarias, en sus respectivas agendas, los embates de la crisis. Fue así que las más relevantes discusiones en el ámbito de MERCOSUR y de UNASUR transitaban esta senda, en el sentido de la necesidad de tomar medidas de coordinación económica.

La profundidad de la crisis produjo una dinamización de la política exterior, dado que tanto el canciller, Jorge Taiana, como la presidenta, Cristina Fernández, se mostraron muy activos en la reunión del G20 que se llevó a cabo en noviembre de 2008 en Washington.

Haciendo foco en las OMP, al asumir Cristina Fernández (10 de diciembre de 2007) nuestro país tenía desplegados 897 efectivos en 8 operaciones distintas, con MINUSTAH como aquella en la cual mayor compromiso se tenía (562 personas), seguida por UNFICYP (298 personas), que se convierten en 9 en febrero de 2008 con la participación argentina en MONUC (aunque testimonial, con 3 efectivos de fuerzas de seguridad), llegando a ser 935 efectivos en marzo de ese año (cabe señalar que entre abril y agosto de ese año, Argentina discontinúa su presencia en UNOCI). Argentina comienza 2009 con la tendencia que se fue marcando a lo largo de 2008, con una reducción en la cantidad de hombres (no significativa, dado que en enero contaba con 878 efectivos) y llevando a cabo una reducción en la cantidad de misiones (7 en enero, seis en febrero, discontinuando su presencia en MONUC, UNMIK y UNMIS). A mediados de 2010 se produce un incremento en la cantidad de hombres, dado que pasa de 865 en mayo a 1.011 en junio, básicamente por un mayor aporte argentino a

³¹¹ Más que nada, en temas de seguridad, comercio y migratorios.

MINUSTAH (cabe señalar que pocos meses antes, en el mes de enero, se había producido un devastador terremoto en Haití). Al mes siguiente nuestro país aumenta su exposición en misiones (7), pero sin aumentar sensiblemente la cantidad de efectivos (de hecho se reducen), dado que la presencia argentina en UNMIS (misión a la que retorna Argentina) es de tipo testimonial. Durante los meses de agosto y setiembre, al igual que en enero de 2011) encontramos el mayor número de efectivos argentinos al servicio de la ONU (1.023) durante el mandato de Cristina Fernández. Al asumir su segundo mandato en diciembre de 2011, Cristina Fernández tiene aún más efectivos argentinos (1.039 frente a 897 en diciembre de 2007) desplegados en siete misiones (de 15 que la ONU tenía en curso, frente a 8 de las 22 en curso en diciembre de 2007), habiendo aumentado la cantidad de argentinos comprometidos en MINUSTAH (742 frente a 562 en diciembre de 2007) y conservando un importante número en UNFICYP (280 frente a 298 en diciembre de 2007), como la segunda en importancia para Buenos Aires.

MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití)³¹²

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) se estableció el 1 de junio de 2004 por la resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad. Esta misión de las Naciones Unidas fue la sucesora de una Fuerza Multinacional Provisional (FMP) autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero de 2004, después de que el Presidente Bertrand Aristide partiera de Haití para el exilio, en el periodo posterior al conflicto armado que se extendió a varias ciudades en todo el país.

El terremoto del 12 de enero de 2010, a consecuencia del cual murieron más de 220.000 personas (según datos del gobierno de Haití), incluidos 96 soldados de las Naciones Unidas, supuso un duro golpe para la economía y las infraestructuras del país, ya de por sí inestables. El Consejo de Seguridad, en su resolución 1908 de 19 de enero de 2010, refrendó la recomendación del Secretario General de aumentar la dotación general de la

³¹² En <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/index.shtml>

MINUSTAH con el fin de apoyar la labor inmediata para la recuperación, reconstrucción y estabilidad del país.

Después de la celebración de elecciones presidenciales en 2011, MINUSTAH ha continuado trabajando en el país para cumplir su mandato de establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar un proceso político, fortalecer las instituciones del Gobierno de Haití, apoyar la constitución de un estado de derecho, y promover y proteger los derechos humanos. Por otro lado, la Misión ha seguido movilizand o todos sus recursos logísticos para ayudar en la labor de atender a las víctimas y contener y abordar el brote de cólera de octubre de 2010.

Mandato³¹³

La MINUSTAH fue constituida para ayudar al Gobierno de transición a establecer un entorno seguro y estable; ayudar en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití; prestar asistencia mediante programas integrales y a largo plazo de desarme, desmovilización y reinserción; prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del estado de derecho, la seguridad pública y el orden público; proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y proteger a los civiles que se encuentren en riesgo inminente de violencia física; apoyar el proceso político y constitucional; ayudar en la tarea de organizar, supervisar, y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias; apoyar al Gobierno de transición y a las instituciones y organizaciones haitianas en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos; y vigilar la situación de los derechos humanos en el país.

Durante los años siguientes, el Consejo de Seguridad modificó en varias ocasiones el mandato de la MINUSTAH, su concepto de las operaciones y su dotación, para adaptarlos a las circunstancias cambiantes y a las nuevas necesidades impuestas por la situación política, de seguridad y socioeconómica del país.³¹⁴

³¹³ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/mandate.shtml>

³¹⁴ Todo ello se hizo a través de las resoluciones del Consejo de Seguridad 1608 (2005), 1702 (2006) , 1743 (2007) , 1780 (2007) y 1840 (2008)

Al ampliar el mandato de la misión durante un año adicional, el 13 de octubre de 2009, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1892, encomendó nuevas tareas a la MINUSTAH, con el fin de apoyar el proceso político en el país, promover un diálogo político de todos los sectores interesados, promover el diálogo político inclusivo y la reconciliación nacional y prestar asistencia logística y de seguridad para la celebración de las elecciones previstas para 2010.

Tras el terremoto, el Consejo aumentó la dotación general de la MINUSTAH como apoyo en las tareas inmediatas de recuperación, reconstrucción y estabilidad. El Consejo pidió a la MINUSTAH que siguiera cumpliendo su mandato y colaborando con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y con el equipo de las Naciones Unidas en el país, apoyando la labor humanitaria y de recuperación, y alentó a todos los agentes a seguir participando en la planificación conjunta y en la coordinación a nivel nacional y local. El Consejo alentó a la MINUSTAH a proporcionar apoyo logístico y técnico, ayudando al Gobierno de Haití a continuar sus operaciones, fomentar la capacidad de las instituciones del estado de derecho en el plano nacional y local, y a acelerar la aplicación de la estrategia del Gobierno para el reasentamiento de los desplazados. Además, el Consejo pedía a la MINUSTAH que siguiera prestando su apoyo al Gobierno de Haití y al Consejo Electoral Provisional en los preparativos y la celebración de las elecciones en Haití, y que coordinara la asistencia electoral internacional en colaboración con otros interesados internacionales, como la Organización de los Estados Americanos.

Hechos y cifras³¹⁵

La dotación al 31 de agosto de 2012 (autorizada por resolución 2012) es de 10.101 efectivos uniformados (7.276 soldados, 2.825 agentes de policía, incluidas unidades constituidas), 475 personal civil internacional, 1.328 personal civil local, 197 voluntarios de las Naciones Unidas.

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

La participación argentina en MINUSTAH se dio desde el inicio mismo de la misión, a través de un contingente muy reducido, de 6 efectivos de las Fuerzas Armadas, pero el

³¹⁵ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>

incremento fue rápido, llegando en agosto a los 488 efectivos (mayoritariamente integrantes de las Fuerzas Armadas, pero con un pequeño componente de las Fuerzas de Seguridad), en setiembre a los 559, estabilizándose a fin de año en los 560 (dentro de los cuales se contabilizan también funcionarios civiles). El número aumentó levemente en 2005, que terminó el año con una exposición argentina de 570 efectivos. Durante los años 2006, 2007 y 2008 se mantuvo en torno a los 560, pero a principios de 2009 se dio un pequeño aumento en el número de efectivos, que para abril ascendía a los 572 (con un fuerte aumento de integrantes de Fuerzas de Seguridad entre sus componentes), siendo de 576 el número de efectivos para fines de 2009. Para abril de 2010 se inicia un proceso de incremento del número de soldados argentinos presentes en la misión, llevándose a 588 la cantidad de efectivos en la misión. Para junio de ese año, eran 726 los efectivos desplegados en Haití, terminando el 2010 con un número de 736. Es interesante señalar que se produce un aumento en el número total de efectivos argentinos bajo la bandera de Naciones Unidas ese año, sin que hubiera mayor cantidad de misiones en las cuales servía Argentina. Desde el inicio de la Misión, el número total de soldados argentinos en misiones de paz era un poco menor o mayor a los 900 efectivos, por lo cual más de la mitad de los soldados argentinos desplegados en misiones de paz se encontraban en Haití, pero para 2010 el número era poco mayor a los 1000, por lo cual el 70% de los soldados argentinos que servían en misiones de paz se encontraban en Haití. Durante el año 2011 el número no sufre mayores modificaciones, llegando a diciembre de dicho año (cuando se produce la asunción del segundo mandato de Cristina Fernández) a 736 efectivos.

UNMIS (Misión de las Naciones Unidas en el Sudán)³¹⁶

Es creada por la resolución del Consejo de Seguridad a través de su resolución 1590 de 24 de marzo de 2005, con la denominación de Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) a fin de apoyar la aplicación del Acuerdo General de Paz firmado entre el Gobierno del Sudán y el Movimiento y Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM/A), que tuvo lugar el 9 de enero de 2005. Su objetivo fue desempeñar funciones relativas a la asistencia humanitaria, la protección y promoción de los derechos

³¹⁶ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmis/>

humanos. La UNMIS interpuso sus buenos oficios y prestó apoyo político a las partes, supervisó y verificó sus condiciones de seguridad y prestó asistencia en varios ámbitos, con inclusión de la gobernanza, la recuperación y el desarrollo.

El 9 de julio de 2011 el Sudán del Sur se convirtió en el país más joven en el mundo, culminación de un proceso de paz de seis años.

El mandato de la UNMIS terminó el 9 de julio después de la finalización del periodo de transición establecido por el Gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés, durante la firma del Acuerdo de Paz Mundial, el 9 de enero de 2005. Tras la finalización del mandato de UNMIS, el Consejo de Seguridad ha establecido una nueva misión, la Misión de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS).

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

Argentina inicia su participación en UNMIS unos meses después de haberse iniciado la misión, en julio de 2005, con la presencia de 6 efectivos de Fuerzas de Seguridad. Para febrero de 2006 se habían desplegado 9 efectivos, cerrando el año con 11 integrados a la misión. Ese número se mantuvo a lo largo de 2007 y en la primera mitad de 2008 (ya durante la administración de Cristina Fernández), llevándolo a 3 en la segunda mitad, para discontinuarla a partir de 2009, cuando ya no quedaban participantes argentinos en la operación. Argentina reanuda su presencia, de manera paulatina y testimonial, a partir de mediados del 2010, cerrando el año con 4 efectivos de Fuerzas de Seguridad, número que conservó hasta setiembre de dicho año (en la ya UNMISS, Misión de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur), llevándolo a tan sólo 1 efectivo desde octubre hasta fin del 2011.

UNMIL (Misión de las Naciones Unidas en Liberia)³¹⁷

La Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) se estableció mediante la resolución 1509 (2003) del Consejo de Seguridad de 19 de septiembre de 2003 para apoyar la aplicación del acuerdo de cese del fuego y el proceso de paz; proteger al

³¹⁷ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmil/>

personal y las instalaciones de las Naciones Unidas y la población civil; apoyar a las actividades de asistencia humanitaria y en materia de derechos humanos; además de contribuir a la reforma de los cuerpos de seguridad, incluida la capacitación de la policía nacional y la formación de un nuevo cuerpo militar reestructurado.

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas

Argentina inicia su participación en la misión durante la segunda mitad del año 2004, con una presencia testimonial de 2 integrantes de Fuerzas de Seguridad, cuyo número se mantuvo hasta octubre de 2005. Luego se redujo a 1, hasta abril de 2006, cuando la presencia se discontinuó. En setiembre se reinicia con 8 efectivos de Fuerzas de Seguridad, hasta setiembre de 2007 cuando se reduce a 6, hasta octubre de 2009, cuando los efectivos pasan a ser 9. Para agosto de 2010, el número sube a 15, cerrando el año con 12 efectivos comprometidos, hasta mediados de 2011, cuando el número pasa a 7 efectivos, número con el cual cierra dicho año.

ONUCI (Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire)³¹⁸

Actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad, mediante su resolución 1528 (2004) de 27 de febrero de 2004, estableció la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI) a partir del 4 de abril de 2004 con el mandato de facilitar la aplicación del Acuerdo de Paz firmado en enero de 2003 por las partes de Côte d'Ivoire.

Tras las elecciones presidenciales de 2010 y la crisis política que tuvo lugar a continuación en Côte d'Ivoire, la ONUCI ha permanecido sobre el terreno para proteger a los civiles y apoyar al nuevo Gobierno en desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes, así como en la reforma del sector de la seguridad.

Participación de las Fuerzas Armadas argentinas:

La participación argentina en ONUCI fue, desde sus inicios, de tipo testimonial, con la presencia de integrantes de las Fuerzas de Seguridad en un número muy poco significativo (entre 2 y 3 efectivos). Los primeros tres fueron desplegados en diciembre

³¹⁸ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unoci/index.shtml>

de 2004, 9 meses después de iniciada la misión. El número se conserva estable durante todo el 2005, con excepción del mes de diciembre hasta el mes de marzo de 2006, cuando se reinicia con 4 efectivos. El número se mantiene estable hasta el mes de junio de 2007, cuando se reduce a tres. En el mes de abril se discontinúa la presencia argentina debido a la rotación hasta que retornan los efectivos en el mes de agosto, cuando se reinicia con dos efectivos, llevándose a 3 en el mes siguiente. Durante momentos del año 2009 la exposición se redujo al mínimo, y en otros momentos llegó a duplicarse, contando con 6 efectivos. Durante el año 2010 y hasta agosto de 2011 (luego se discontinuó la presencia de manera transitoria) el número se mantuvo estable en 3 efectivos.

Conclusiones

El actual fenómeno de la “globalización” se presenta como un proceso donde la mundialización y las personas físicas separadas y consideradas de manera individual se vinculan casi sin intermediación. En el medio de esa relación entre los centros de poder y los individuos surge una brecha que trata de ser ocupada por un Estado-Nación que ahora carece de muchos de los atributos que tenía antes de la emergencia de dicho proceso. Pero ese intento del Estado-Nación por ocupar ese espacio no lo tiene en solitario: también participan del mismo otros actores, que en muchos lugares actúan como verdaderos sustitutos de las ausentes o inexistentes estructuras estatales.

El mayor peso específico de los “nuevos actores” ahonda la segmentación de un escenario que ya se encontraba muy fragmentado. El escenario internacional se presenta mucho más polimórfico, proteico e incierto de lo que nunca fue, lo que dificulta la comprensión del mismo y hace en extremo complicado tomar decisiones políticas, sean estas domésticas o no. Es por ello que se genera “incertidumbre” con respecto al mismo, y la multiplicación de actores con peso en el mismo, produciéndose lo que podemos denominar como “incertidumbre estratégica”, que muestra Estados debilitados y la ausencia de un enemigo identificado, lo cual es claramente perceptible en nuestra realidad en el Cono Sur. La mentada falta de un enemigo claramente identificable plantea amenazas omnidireccionales, cuyos orígenes y efectos pueden aparecer de sorpresa, de allí la dificultad de elaborar una estrategia apropiada. Dado que toda estrategia trae de por sí un grado razonable de incertidumbre, aquí es pertinente hacer la aclaración de que estamos en presencia de un grado de incertidumbre de mayor peso porque la misma reside en el terreno político, base misma del cálculo estratégico.

Esa ausencia de enemigo se torna parte integrante de la doctrina, obligando a pensar un futuro abierto a todas las hipótesis de conflicto, planificando en base a dos alternativas extremas; en una de ellas, necesito todo para protegerme (hipótesis de máxima); en la otra, nada ocurrirá, por lo tanto, nada necesito (hipótesis de mínima). Los decisores deben encontrar el punto de equilibrio en el medio, con un fiel que defina un cuadro aproximado de riesgos, desafíos y amenazas, elaborando a partir de dicho cuadro, un

pensamiento estratégico nacional así como los instrumentos que den respuesta a esta nueva situación.

Frente a la multipolaridad de unidades políticas o Estados (propia del corte clásico) se agrega otra dimensión (o más bien, completan la misma dimensión agregando heterogeneidad) de actores exógenos y anómicos (grupos terroristas, mafias, narcotraficantes) que producen un quiebre de entidad en el sistema clásica de cooperación y competencia. Es este el marco de la incertidumbre estratégica que lleva a la “vigilia estratégica”³¹⁹.

Este nuevo escenario demanda una adaptación al mismo, una revisión del pensamiento estratégico tradicional, y la construcción de uno que se adapte a la heterogeneidad de dicho escenario, y a la “incertidumbre” que plantea el comportamiento futuro de los “nuevos actores”. Este cuadro demanda, en la dimensión estratégico-militar, un diseño de Fuerzas Armadas con estructuras flexibles y combinables y con capacidades de interoperatividad que le garanticen la integración con otras fuerzas del mundo y de la región. En este escenario, ante esa demanda que pide una respuesta por parte de las Fuerzas Armadas, aparece como una herramienta ineludible profundizar la participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, donde el contacto permanente con Fuerzas Armadas de los lugares más variados del mundo permiten una puesta a punto constante, en materia de equipamiento y de entrenamiento, que hace de esa interoperatividad y flexibilidad características más fácilmente asequibles³²⁰. Pero no es menos cierto que, a pesar de la relevancia que esta función cumple para las Fuerzas

³¹⁹ En la vigilia, las fuerzas se mantienen en una actitud de expectativa, o cediendo la iniciativa al rival, a los efectos de constatar la existencia o no de una conducta contraria a la nuestra que busca cambiar el escenario. Ello se vincula de manera íntima con la incertidumbre que provoca el futuro, que tiene como contrapartida (tal cual lo señaláramos más arriba) la dificultad que puede generarse en el proceso de toma de decisiones y en la generación de un proyecto político consistente con el escenario donde las relaciones internacionales se llevan a cabo.

La vigilia se traduce en “un conjunto de disposiciones y operaciones cuyo objetivo es mantener durante cierto tiempo el sistema político-militar en su ser y abierto al porvenir.” En ese ínterin, la mejor opción se nos presenta en lo táctico-operacional, donde lo conveniente es contar con gran capacidad de movilidad y de alerta temprana en un escenario de incertidumbre estratégica.

³²⁰ Pensemos, en ese aspecto, la relevancia de la experiencia de MINUSTAH, donde la mayoritaria presencia de países del Cono Sur expresan las posibilidades concretas y reales de integración futura, o la presencia argentina en UNMIK.

Armadas y para la defensa como herramienta de la política exterior, no puede limitarse a las FF.AA. a dicha tarea, ni presentarse como la más importante para ellas.

El nudo de la relación entre el escenario y las Operaciones de Paz se manifiesta en la transformación que vienen sufriendo estas últimas. Las misiones tradicionales se constituían por la previa existencia de conflictos entre Estados nacionales.³²¹ Pero hoy en día han aumentado las misiones que no responden a esa fisonomía, dado que la multiplicación de los conflictos intraestatales ha producido un cambio fundamental en cómo las fuerzas de paz son hoy empleadas. Aquí identificamos el tránsito de las Operaciones de Paz de tradicionales a complejas. Las misiones de paz clásicas se pueden identificar, por su magnitud y trascendencia operacional, con un campo de conducción que puede caracterizarse como táctico. Sin embargo, las Operaciones de Paz de Nueva Generación o Complejas quedan colocadas en el campo estratégico, por su propia complejidad y carácter multidisciplinario. Ello de la mano del hecho de que en las complejas no se persigue, simplemente, una mera solución militar, ya que el uso de la fuerza aparece como insuficiente para restaurar la legitimidad del Estado. Dicha restauración de la legitimidad del Estado se presenta como problema cardinal a ser resuelta en la mayoría de las operaciones de paz en desarrollo.

Algo similar a lo acaecido en el contexto global (donde se desdibujaron las amenazas de tipo tradicional) sucedió en el campo estratégico para nuestro país en el contexto regional. Fue por ello que en el segundo capítulo encaramos la evolución del vínculo bilateral Argentina – Brasil, dado que desde la Guerra del Paraguay hasta los inicios del siglo XXI, la primera hipótesis de conflicto para Brasilia era Argentina, y para Buenos Aires era Brasil. En torno a esa hipótesis estructuraban sus respectivas políticas de Defensa. Tal formulación fue determinante en el relacionamiento que estos dos países tenían con los demás vecinos del Cono Sur. A su vez, un dato de mucho peso ha sido el rol cumplido por los EE.UU., distanciando a Argentina y Brasil cuando se iniciaba algún proceso de entendimiento para evitar la formación de un eje de poder contestatario en América del Sur. La desarticulación de dicha hipótesis, oficializada mucho después de que realmente se adoptara, modificó sensiblemente el escenario

³²¹ Una vez que las operaciones militares que enfrentaban a los beligerantes llegaban a un impasse y mediando la común aceptación de la intermediación de las Naciones Unidas, se desplegaban en el terreno las OMP.

subregional. El posible conflicto se convirtió en confluencia, y Argentina y Brasil se transformaron en socios en el marco de los principales procesos de integración regional, los cuales se iniciaron con el advenimiento de la democracia pero se profundizaron y multiplicaron tras los atentados del 11 de setiembre de 2001 y la pérdida del valor estratégico que, para los Estados Unidos, presentaba la región. En el caso de Brasil, la adaptación al nuevo estado de cosas llevó, por ejemplo, a plantearse la necesidad de efectivizar la ocupación de la Amazonia, y a modernizar su aparato militar ante los riesgos que corrían sus recursos naturales. En el caso de Argentina, la desaparición de ese hipotético rival militar llevó a que la principal misión de las Fuerzas Armadas argentinas apareciera difuminada, encontrando en las Operaciones de Paz un reemplazo dinámico de la misma.

Con el advenimiento de la democracia en el Cono Sur, Buenos Aires y Brasilia se convirtieron en los principales motores de los procesos de integración en el Cono Sur. Primero MERCOSUR, veinte años más tarde un proyecto inclusivo de América del Sur toda, como la Comunidad Suramericana de Naciones, y poco tiempo después, el perfeccionamiento de la misma a través de la UNASUR (con la creación, en el marco de la misma, del Consejo Suramericano de Defensa). Por ello podemos aseverar que, en materia de seguridad, lejos está la región (de acuerdo a la percepción de Buenos Aires) de presentarle desafíos o amenazas de corte tradicional. Como mencionábamos arriba, surge como válido afirmar que la misión primaria de las Fuerzas Armadas argentinas se licuó conforme la evolución del escenario internacional, eliminando cualquier rasgo de hipótesis de conflicto con los países vecinos a partir de la derrota militar en el Atlántico Sur, con el advenimiento de los gobiernos democráticos en América Latina, y la profundización de los espacios de cooperación subregionales, materializados, fundamentalmente, en MERCOSUR y, más recientemente, en UNASUR (ambos espacios, de manera sucesiva, fueron declarados como Zona de Paz).

Ahora bien: ¿Qué son las operaciones de paz y cómo nacieron? La aparición de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz está íntimamente vinculada con la génesis del principio que prohíbe el ejercicio o la amenaza del ejercicio de la fuerza armada, su tratamiento normativo, así como su falta de aplicación “in toto” una vez que nos encontramos en el escenario internacional. Su “fracaso” (tal cual había sido normado) obligó a las Naciones Unidas a buscar una alternativa viable para así poder cumplir con su propósito fundamental, el de mantener la paz y seguridad internacionales. Está claro

que el cumplimiento del propósito fue parcial, pero tanto esto como el fracaso de la letra de la Carta no está vinculado, estrictamente, a cuestiones propias de las Naciones Unidas sino a la convivencia de las grandes potencias en la misma. Es por ello que aseveramos que la fisonomía de las primeras OMP está determinada por el escenario de Guerra Fría, en tanto que la de las Operaciones de Paz de Segunda Generación o compleja están fuertemente influidas por las nuevas relaciones nacidas tras la caída del Muro de Berlín.

En términos normativos, el contenido del artículo 2.4 de la Carta no ofrece duda alguna: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”. Las “brechas” del Pacto de la Sociedad de las Naciones, así como las del Pacto Briand-Kellog fueron cerradas.³²²

Entendemos que es crucial tener en claro lo que el principio que prohíbe el uso o la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, tanto en su faceta teórica como práctica, con sus previsiones y su falta de materialización en la práctica por las diversas razones que hemos explicado en el capítulo III³²³, es lo que explica el surgimiento de las clásicas Operaciones de Mantenimiento de Paz, dado que esta herramienta no está prevista en la Carta, pero se presentó como un instrumento adecuado ante la multiplicación de situaciones que ameritaban la intervención de las Naciones Unidas. Así, la Organización, carente de fuerzas propias o directamente bajo su comando³²⁴, con la autorización expresa o implícita de los miembros permanentes

³²² Ya no se regula la guerra ni se da un listado de las permitidas: lisa y llanamente se prohíbe tanto la fuerza como la amenaza del ejercicio de la misma.

³²³ La ausencia de la firma de los convenios del art. 43, los problemas generados por el excesivo uso del veto o la reticencia de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a tomar determinaciones que se vincularan directa o indirectamente con sus intereses o los de sus aliados o satélites

³²⁴ Naturalmente, para que el Consejo de Seguridad pudiera disponer de fuerzas nacionales colocadas bajo su comando, se requiere la celebración de acuerdos entre la Organización y los Estados miembros, cuya previsión encontramos en el artículo 43 de la Carta. Sin embargo, al inicio de las discusiones para la firma de los mismos, el contexto de Guerra Fría, se verificó la imposibilidad de arribar a buen puerto. Se llevó a cabo la reunión del Comité de Estado Mayor compuesto por los representantes de los Jefes de Estado Mayor de los cinco Grandes, quienes serían responsables de la conducción estratégica de las fuerzas que emplearía el Consejo, a los efectos de dejar sentado los principios rectores que deberían observar tales convenios, y ya entonces se hizo evidente la existencia de fuertes diferencias entre la Unión Soviética y

(plasmado ello en resoluciones adoptadas en el Consejo de Seguridad) pero en la mayoría de los casos, reacios a implicarse de manera directa, encontraba en la interposición (operaciones clásicas) o en el despliegue de tropas que protegieran las actividades de los expertos o de las agencias de las Naciones Unidas a los efectos de ayudar a reconstruir la estructura administrativa o física de un Estado envuelto en una severa crisis (operaciones de segunda generación o complejas) una forma de perseguir el propósito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que es el fin último de la Organización.

No caben dudas de que se trataba de una forma no prevista, que no siempre ha sido ciento por ciento efectiva, pero que suplía algunas de las falencias de la falta de materialización del ambicioso Capítulo VII, a través de acciones más humildes, que en muchos casos se constituyeron en paliativos importantes o adecuados ante la inacción como única alternativa.

Surgieron como recurso alternativo ante la parálisis del sistema de seguridad colectiva diseñado en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, obra del Consejo de

los demás miembros permanentes en lo que a composición, calidad y número de efectivos con los cuales cada miembro contribuiría.

La Unión Soviética entendía que los miembros permanentes debían contribuir con el mismo número y calidad de fuerzas, todo ello ajustable al mínimo que uno de los Grandes pudiera aportar. Por su parte, Estados Unidos y los miembros permanentes occidentales entendían que la contribución no tenía que ser idéntica en lo numérico y cualitativo, sino comparable. La igualdad recaería ya no en la magnitud de la contribución, sino en el esfuerzo que cada uno de ellos hiciera, para lo cual había que atender la naturaleza de la composición de las fuerzas armadas nacionales de los distintos miembros permanentes. Esta política en materia de los acuerdos era resistida por la URSS.

Otro punto de rispideces fue el referido a la locación que hubieran tenido tales fuerzas. La Unión Soviética sostenía que debían permanecer en el territorio del Estado miembro hasta que el Consejo de Seguridad necesitara recurrir a ellas. Los demás miembros permanentes entendían que era factible que tales contingentes estuvieran estacionados en el Estado respectivo o en cualquier otra parte donde las fuerzas de ese Estado tuvieran derecho a estar (por ejemplo, un territorio bajo administración fiduciaria o en cualquier otra parte donde fueran acantonadas en base a una obligación convencional).

Todas estas dificultades que se presentaron al inicio hicieron imposible la conclusión de tales convenios, tornando a las restantes cláusulas de la Carta letra muerta.

La terminación de la Guerra Fría presentó una posibilidad dorada para reencausar la discusión de los acuerdos del art. 43, pero las pocas iniciativas que se dieron en esa materia (la de mayor relevancia, el llamado hecho por el Secretario General en el Programa de Paz) fueron desatendidas. Vemos así que la “dentadura” de la Organización, de la cual hablaba Hartmann unos párrafos más arriba, o bien se encuentra “desdentada” o sólo tiene sus “dientes de leche”.

Seguridad (y fruto también de su falta de acuerdo, en lo relacionado a la necesaria implementación del artículo 43 de la Carta), y bajo la forma de observadores militares no armados (“*boinas azules*”).

Las OMP fueron concebidas como una herramienta para enfriar y controlar algunas contiendas bélicas surgidas durante la Guerra Fría, a los efectos de reemplazar aquellos previstos en la Carta y que no pudieron ser utilizados con motivo de la “convivencia” de las Grandes Potencias en el Consejo de Seguridad. En aquél período, las OMP podían dividirse, básicamente, en dos categorías:

1) observadores militares no armados o *boinas azules*: Los observadores militares cumplen un rol de supervisión y vigilancia, manteniendo informada de su actividad a las Naciones Unidas, cuyos órganos disponen de información imparcial con respecto al mandato recibido por los observadores. El despliegue de ellos permite mantener canales de comunicación abiertos con los sujetos enfrentados.

2) fuerzas armadas integradas bajo mando militar (denominados *cascos azules*): Los contingentes armados desempeñan misiones que se encuentran precisadas en el mandato que reciben: impedir el reinicio de las hostilidades, neutralizar la zona en que se despliegan los efectivos, controlar el movimiento de las armas, impedir la participación de terceras partes, restaurar la autoridad del gobierno, colaborar en la preservación del orden público, etc.

Con el profundo cambio en el contexto estratégico global con la caída del Muro de Berlín, las OMP tuvieron que adaptarse a dicho cambio. Fue ese contexto, también, el que modificó drásticamente la manera de encararlas. El notable incremento de misiones creadas por el Consejo de Seguridad fue acompañado de una extraordinaria diversificación y multiplicación de las tareas desempeñadas, así como de los objetivos fijados, en la medida que la evolución mentada se producía en 1) la naturaleza de los conflictos que se trataba que no escalaran y, entonces, 2) en la noción de paz y seguridad internacionales sostenido por las Naciones Unidas y sus miembros. Es así que se habla de operaciones de mantenimiento de la paz de *segunda generación* o de *operaciones de paz* sin más, a fin de abarcar acciones que rebasan las tareas de *mantenimiento*.

Podemos sintetizar lo expresado diciendo, en palabras de la propia organización, que las Naciones Unidas³²⁵ modificaron y ampliaron sus operaciones sobre el terreno, pasando de las misiones «tradicionales», basadas en tareas generales de observación a cargo del personal militar, a actividades «multidimensionales». Estas nuevas misiones tienen como objetivo velar por la aplicación de acuerdos de paz amplios y ayudar a establecer las bases de una paz duradera.

Habiendo establecido el contexto en la Parte I (Contexto Global, Contexto Regional, Sobre de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y Las Operaciones de Paz), abordamos en la Parte II la práctica en nuestro país desde el advenimiento de la democracia, analizando los rasgos fundamentales de la política exterior de las administraciones desde 1983 hasta 2011.

Durante la presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín (1983 – 1989), observamos que por la complejidad del escenario en el cual le tocó gobernar, las OMP no se presentaron como primordiales, fuere como herramienta de la política exterior o dentro de la política de Defensa, pero ello no implicó que fueran desatendidas completamente, dado que aparecieron como un instrumento efectivo para normalizar las relaciones político-militares. Independientemente de lo complicado del escenario en el cual se llevaban a cabo tales relaciones durante su presidencia, Alfonsín retomó la tradición de participar en Operaciones de Paz que su antecesor y también correligionario, Arturo Frondizi, iniciara en 1958. De hecho, en este período son dos las misiones nuevas a las cuales Argentina se integra. La modestia de la envergadura de dicha participación nos permite caracterizar a este período como de **“reinserción”** en materia de OMP para el país. Independientemente de la modestia que caracterizó a la misma por aquél entonces (entendemos que ello está íntimamente vinculada con el contexto doméstico con el cual tuvo que lidiar) Argentina volvió a ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, por quinta vez en su historia para el bienio 1987-1988, y tras 15 años de ausencia, dado que el período inmediatamente anterior en el que Argentina estuvo entre los quince del Consejo de Seguridad fue el bienio 1971-1972.

Debido a la profundidad de la crisis económica que atravesaba el país en 1989, el presidente Raúl Alfonsín tuvo que adelantar cinco meses el traspaso del mando a manos

³²⁵ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml>

de quien había resultado elegido en las elecciones presidenciales del mismo año, el justicialista Carlos Saúl Menem.

Fruto de las profundas modificaciones que el mundo y la región en particular vivían (el tránsito de un sistema internacional bipolar a uno unipolar con la implosión de la URSS y la subsistencia de los EE.UU. como el vencedor de la Guerra Fría), se produjo también un profundo cambio en la política exterior argentina. Así, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de Estados Unidos como única superpotencia, se tradujo en el plano económico con la aplicación del modelo neoliberal, y se plasmó a nivel político y estratégico en el esquema de relaciones “carnales” con los Estados Unidos, y a nivel económico en el Consenso de Washington. Argentina quedó relegada a un espacio secundario en el orden internacional, debiendo, entonces, perseguir alianzas estratégicas para revitalizar su situación frente al escenario internacional.³²⁶ Fue así que la política exterior se estructura en torno al abandono de las posiciones de confrontación política con los países desarrollados, adoptando una política exterior “normal”, “realista” y “pragmática” que define el interés nacional en tónica económica; se hace una lectura conforme a la cual Argentina se encuentra en una situación de debilidad relativa, y a partir de allí no se pretende adoptar un alto perfil o un rol de protagonismo en el escenario internacional y por último, el apoyo manifiesto y expreso al funcionamiento efectivo del sistema establecido en la Carta de las Naciones Unidas para garantizar la paz y seguridad internacionales.

Es durante estos diez años en los que las Operaciones de Paz adquieren un alto perfil en la política argentina, como reflejo del compromiso de nuestro país con Occidente, así como una forma de cumplir con los compromisos estratégicos que las “relaciones carnales” implicaban. En tal sentido, entendemos que existía una actuación que buscaba el beneplácito de Washington, implicando a la Argentina en todas las OMP que se iniciaran, o respondiendo diligentemente las solicitudes que, en dicho sentido, se formularan a la Casa Rosada desde los Estados Unidos.

³²⁶ RUSSELL, Roberto, en SIMONOFF, Alejandro (Compilador), obra citada, pág. 359.

Así fue que Argentina se comprometió en las Operaciones de Paz en la ex Yugoslavia y en Chipre³²⁷. También fue durante este período cuando Argentina participó activamente en el Golfo Pérsico y Haití, acompañando las iniciativas de los EE.UU., ambas intervenciones paradigma directo del compromiso carnal con Washington. Fue por dicho alineamiento que Argentina envió dos naves al Golfo durante la administración de Bush, en el marco de la alianza internacional liderada por los EE.UU., la cual derrotó militarmente a Irak y expulsó sus tropas de Kuwait.

Los diez años de la administración Menem fueron los años en los cuales Argentina tuvo la mayor participación en la historia, tanto en números absolutos (cantidad de hombres desplegados) como en términos relativos (mejor ranking en su historia entre los mayores aportantes, así como participación automática en todas las misiones que se iniciaban, tal como dijéramos arriba). Simbólicamente, podemos aseverar que, por aquél entonces, en todos los continentes había al menos un soldado argentino luciendo la boina azul de las Naciones Unidas. Como el rey Felipe II dijera sobre el momento de mayor esplendor del Imperio Español, podemos afirmar (con una importante licencia que la analogía nos permite en el contexto del cual hablamos) “que nunca se ponía el sol sobre la cabeza de los soldados argentinos”.

Fueron 24 las misiones nuevas en las cuales participó (aunque cabe aclarar que algunas de ellas eran continuidad de una previa donde los contingentes argentinos ya estaban desplegados, y al cambiar el mandato se convertían en una nueva misión y en algunas de ellas la participación era simplemente testimonial) pero estaba claro que Buenos Aires había decidido convertir a las Operaciones de Paz en una de sus herramientas más vitales de política exterior. Su compromiso irrestricto con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (que quizás maquillaban con un matiz de multilateralidad lo que era el alineamiento automático y acrítico con los designios de Washington) le valió, entre otras recompensas, el ocupar el asiento no permanente del Consejo de Seguridad en dos ocasiones durante su presidencia, en los períodos 1994-1995 y 1999-2000 (este último, iniciándose durante los últimos días de su mandato hasta llegar al primer año de

³²⁷ También se produjo, durante este período, la creación del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para las Operaciones de Paz (CAECOPAZ). Inclusive, Argentina fue invitada a ser parte de la proyectada *Rapid Deployment Brigade* (febrero de 1998), integrada por 5.000 efectivos provenientes de Dinamarca, Austria, Canadá, Noruega, los Países Bajos y Suecia.

la administración del presidente Fernando de la Rúa). Con esa séptima participación, Argentina se encontraba tan sólo debajo de Brasil y Japón por un solo bienio, entre los países con más presencia en la historia del Consejo de Seguridad de la ONU. Por la asiduidad y, prácticamente, automaticidad en la participación argentina en las OMP durante este período, es que caracterizamos a esta etapa como de **“sobreactuación”**.

En 1999 resultó electo como presidente el candidato de la Alianza, Fernando De la Rúa. Su gobierno tuvo, como principal desafío, construir un modelo alternativo de política exterior. Al evaluar la gestión de Menem se evidenciaba que las “relaciones carnales” no habían generado los beneficios esperados en la relación con Washington y crearon un foco de tensión creciente con Brasil y un bajo perfil en las cuestiones latinoamericanas, todo lo cual debía ser revisado. El MERCOSUR fue visto como la prioridad en donde se debe conciliar el interés nacional y regional, postulándose su ampliación, incluyendo a Chile y a Bolivia, y también su profundización con la construcción de un acuerdo social.

Hasta los atentados del 11 de setiembre de 2001, el tema de la participación en misiones de paz se presentó como un aspecto clave para describir la acción del gobierno. Así fue que se incrementó el número de misiones, que pasaron de nueve a diez, pero se mantuvo la participación total de hombres. Tras los atentados del 11/9 se dificultó seriamente la estrategia multilateral sostenida desde Buenos Aires, dado que la decisión de Washington fue de unilateralizar la agenda internacional. A pesar de que el gobierno manifestó su “absoluta colaboración” con Estados Unidos, condicionó dicha colaboración a la existencia de un consenso externo (en los organismos multilaterales pero especialmente con regionales) y otro interno (la medida adoptada será decidida por el Congreso). La fuerte turbulencia social que rodeó la finalización del gobierno de De la Rúa imposibilitó apreciar hasta donde materializaría sus propuestas de colaboración a Washington.

A pesar de no haber completado su mandato, es factible concluir que las OMP se presentaron como una constante de la gestión De la Rúa. Así, en su discurso ante la Asamblea Legislativa en 2001 anunciaba que “como parte de un mundo integrado hacia la paz, seguiremos respondiendo a los requerimientos de misiones de paz en el marco de las Naciones Unidas”. Vale recordar que para el inicio de su administración, Argentina

ocupaba un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, dado que había resultado electa para el bienio 1999-2000. Entendemos que es entonces que se da inicio a actual etapa y que caracterizamos de “**madurez**” en lo relacionado con las OMP.

La salida de la Casa Rosada por parte de Fernando De La Rúa en medio de una profundísima crisis de índole política, económica y social de diciembre de 2001 puso en jaque a la clase política argentina, llevando a un inusual movimiento en el Poder Ejecutivo con el tránsito de cinco presidentes en un breve período. La ruptura de la convertibilidad, que impactó sobre la línea de flotación de las llamadas “relaciones carnales”, abrió el debate en nuestro país que, en un principio, demostró cierta ambigüedad dentro del nuevo gobierno que, desde el año 2 de enero de 2002, conducía Eduardo Duhalde, dado que algunos pregonaban la necesidad de conservar el vínculo especial con Washington, en tanto otro sector (que paulatinamente se impuso sobre el anterior) reivindicaba la necesidad de volcarse a la región y, prioritariamente, hacia Brasilia.

Desde el Palacio San Martín, la política exterior argentina fue definida como “poligámica”³²⁸ De acuerdo a los anuncios efectuados por el canciller, se hacía una proyección que constaba de cuatro escenarios, con un orden de prioridad donde estaban el MERCOSUR (y el ALCA) en el escenario regional; los otros escenarios los constituyen Europa, Asia y África.

Buenos Aires decidió continuar con la participación en Misiones de Paz. Aunque en ésta hubo una leve disminución los efectivos comprometidos, y se pasó de diez misiones a siete. Con la finalización de MINUGUA (donde Argentina tenía entre 1 y 3 efectivos de seguridad), UNMIBH (en ella Argentina tenía comprometidos a 10 integrantes de sus fuerzas de seguridad), UNMOP (en ella, la Casa Rosada tenía tan sólo dos observadores) y la discontinuidad de la presencia argentina en UNMEE (tan sólo un soldado) se reduce en el número de misiones en las cuales Argentina participaba, aunque no de manera significativa en el número total de personal comprometido. De hecho, durante su presidencia, en el momento de mayor exposición había 671 efectivos desplegados (por un importante aumento de los efectivos desplegados en UNFICYP), terminando su mandato con el menor número de efectivos desplegados (565),

³²⁸ Buscaba diferenciarse de las “relaciones carnales” del gobierno de Menem.

curiosamente, por una reducción de la presencia argentina en UNFICYP. Tal como sucedió durante la administración De La Rúa, la disminución de efectivos de OMP se debe a la voluntad del ejecutivo de reducir gastos.

Se convocó a elecciones en 2003, y como resultado de las mismas asume la primera magistratura Néstor Kirchner (2003-2007). El primero de los presupuestos de su política exterior fue el alejamiento del modelo neoconservador transitado por el país durante la década de los 90. La decisión primigenia en la política exterior de Néstor Kirchner reveló que su prioridad se encontraba en el ámbito regional, con la elección de la alianza con Brasil como estratégica, enfatizando ello el corte autonomista³²⁹ que buscaba su política exterior.³³⁰

Al momento en que Néstor Kirchner asume como primer mandatario, se observaba que el gobierno argentino venía sosteniendo una reducción significativa en términos absolutos y relativos en lo que a su participación en OMP respecta. En lo atinente a las mismas, se verifica que (a diferencia de lo acontecido durante las presidencias de De la Rúa y Duhalde) existió un incremento en la cantidad de efectivos afectados a las misiones, prácticamente duplicándose (se pasó de 560 a 1020 efectivos cuando se inicia la participación argentina en MINUSTAH). En cuanto al número de misiones, se revirtió la tendencia duhaldista (de la no renovación de las misiones), generando puntos de contacto con la de De la Rúa y Menem, que a la finalización de alguna de ellas, las reemplazaban por otras nuevas.

En este punto, se ha afirmado que la actuación regional, aún aquella de mayor envergadura (Haití)³³¹ implicó costos más bajos relativos para los países del Cono Sur

³²⁹ Simonoff rescata, en este punto, a Guillermo Figari, para quien los autonomistas apuntan a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional por medio de alianzas con países con similares recursos y valores, dado que los occidentalistas priorizan con una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica (con la cual sólo puede tenerse una relación de mando – obediencia).

³³⁰ La opción regional, entonces, se presenta como la contracara de lo pregonado durante la década menemista, cuando el vínculo con los EE.UU. era el principal en el relacionamiento externo.

³³¹ Independientemente de las diversas motivaciones que tenían para formar parte de MINUSTAH, tanto la actuación chilena, brasileña (aunque ambos países eran entonces miembros no permanentes del Consejo de Seguridad) y argentina se fundamentaron en el carácter multilateral y regional de la iniciativa. En cuanto a las diferencias, se puede entender que Brasil lo inscribió en el concepto de participación selectiva que lo caracteriza desde fines de la Guerra Fría, así como por su voluntad de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad; Chile ya tenía hombres desplegados pero, a su vez, entendió que era una oportunidad para mejorar su relación con Washington, debido a su negativa de apoyar en el

que desplegarse en Asia, liberando a Estados Unidos de la afectación de tropas en Haití, las que fueron afectadas a las actuaciones de Washington en Irak y Afganistán.

Argentina, tras un debate interno, aporta al contingente de lo que aparecía como una fuerza de naturaleza regional, más teniendo en consideración que se trataba de la única OMP que tenía lugar en nuestro continente. El comando de la fuerza recae en Brasil.

Es así que Argentina, en el lapso de tres meses (entre mayo y setiembre de 2004) duplica en términos absolutos su contribución a las OMP de la ONU (pasa de 545 a 1103 efectivos en dicho lapso), escalando siete posiciones en el ranking de los mayores contribuyentes a dicho esfuerzo multilateral (del puesto 23° al 16°), convirtiendo a MINUSTAH en la operación donde mayor presencia argentina se verificaba (pasó de 1 a 559 en igual período). Cabe mencionar que antes de ello, la presencia argentina más importante se daba en UNFICYP (Fuerza de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas en Chipre) de la cual formaba parte desde 1993. En aquél momento contaba con 403 efectivos. En segundo lugar se encontraba en UNMIK (Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, desde 1999, con una presencia de 143 efectivos).

Al inicio de la administración kirchnerista, Argentina tenía participación en siete misiones de la ONU (MINURSO, MONUC, UNFICYP, UNIKOM, UNMIK, UNMISSET y UNTSO), se reduce a cinco en setiembre del 2003 (MINURSO, MONUC, UNFICYP, UNMIK y UNTSO). Parecía que se seguía con la tendencia del gobierno de Duhalde, en cuanto a la disminución de las misiones de las cuales nuestro país formaba parte. Sin embargo, en diciembre del mismo año se pasa de cinco misiones a seis, con el retorno simbólico de Argentina a UNMISSET (misión de Naciones Unidas en Timor Oriental, que terminó en mayo de 2005), y en mayo del 2004 se pasa de seis a siete misiones, con la contribución argentina a MINUSTAH. En noviembre, nuestro país vuelve a participar en MONUC (misión de la que había salido en setiembre, aunque había enviado hombres a UNMIL), por lo cual Buenos Aires forma parte de ocho misiones (mes en el cual Argentina tiene la mayor cantidad de efectivos, 1114, en OMP durante la administración kirchnerista). En julio de 2005 se amplía la participación relativa, al pasar a integrar nueve misiones (Argentina envía personal de sus fuerzas de

Consejo de Seguridad las iniciativas americanas sobre Irak. Argentina lo contextualizó en el marco de una participación regional y de una política autonomista.

seguridad a UNMIS, la misión de las Naciones Unidas en Sudán). En noviembre abandona su presencia simbólica en ONUCI, y reduce su participación relativa a ocho misiones, número de misiones que se mantiene hasta setiembre de 2006, mes en el que se vuelve a participar en nueve misiones, exposición que tendrá la Argentina hasta la finalización del mandato del presidente Kirchner. Al comienzo del mandato del presidente Kirchner, Argentina participaba con tan sólo 568 hombres, terminando con una contribución de 902, un número prácticamente un 60% superior al punto de partida. Gracias a esta muestra de compromiso, Argentina fue elegida por octava vez como miembro no permanente de Consejo de Seguridad para el bienio 2005-2006.³³²

La primera gestión de Cristina Fernández estuvo signada, en una primera etapa, por los rasgos de continuidad con la política exterior de Néstor Kirchner. No fue hasta la “crisis del campo”, en marzo de 2008, cuando comenzaron a aparecer señales de ajuste y paralización, y recién con la crisis financiera internacional (agosto-setiembre de 2008) la política exterior de Cristina Fernández ganó visibilidad.

Haciendo foco en las OMP, al asumir Cristina Fernández (10 de diciembre de 2007) nuestro país tenía desplegados 897 efectivos en 8 operaciones distintas, con MINUSTAH como aquella en la cual mayor compromiso se tenía (562 personas), seguida por UNFICYP (298 personas), que se convierten en 9 en febrero de 2008 con la participación argentina en MONUC (aunque testimonial, con 3 efectivos de fuerzas de seguridad), llegando a ser 935 efectivos en marzo de ese año (cabe señalar que entre abril y agosto de ese año, Argentina discontinúa su presencia en UNOCI). Argentina comienza 2009 con la tendencia que se fue marcando a lo largo de 2008, con una reducción en la cantidad de hombres (no significativa, dado que en enero contaba con 878 efectivos) y llevando a cabo una reducción en la cantidad de misiones (7 en enero, seis en febrero, discontinuando su presencia en MONUC, UNMIK y UNMIS). A mediados de 2010 se produce un incremento en la cantidad de hombres, dado que pasa de 865 en mayo a 1.011 en junio, básicamente por un mayor aporte argentino a MINUSTAH (cabe señalar que pocos meses antes, en el mes de enero, se había producido un devastador terremoto en Haití). Al mes siguiente nuestro país aumenta su exposición en misiones (7), pero sin aumentar sensiblemente la cantidad de efectivos

³³² Ver <http://www.un.org/es/sc/members/elected.asp>

(de hecho se reducen), dado que la presencia argentina en UNMIS (misión a la que retorna Argentina) es de tipo testimonial. Durante los meses de agosto y setiembre, al igual que en enero de 2011) encontramos el mayor número de efectivos argentinos al servicio de la ONU (1.023) durante el mandato de Cristina Fernández. Al asumir su segundo mandato en diciembre de 2011, Cristina Fernández tiene aún más efectivos argentinos (1.039 frente a 897 en diciembre de 2007) desplegados en siete misiones (de 15 que la ONU tenía en curso, frente a 8 de las 22 en curso en diciembre de 2007), habiendo aumentado la cantidad de argentinos comprometidos en MINUSTAH (742 frente a 562 en diciembre de 2007) y conservando un importante número en UNFICYP (280 frente a 298 en diciembre de 2007), como la segunda en importancia para Buenos Aires.

Se evidencia, por lo copernicano del giro efectuado por la Argentina, que desde el advenimiento de la democracia, en diciembre de 1983, las Operaciones de Paz han cumplido un rol muy dinámico en materia de política exterior y en materia de defensa. En este último caso, han sido prácticamente 40.000 los efectivos de las distintas fuerzas que han sido desplegados por Buenos Aires y ha formado parte de más de dos tercios del total de operaciones creadas por la ONU, es decir, 34 misiones, y 31 de ellas fueron integradas por Argentina después de 1983.³³³ Por este compromiso, Argentina ha conseguido formar parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente en cuatro ocasiones: 1987 – 1988, 1994 – 1995, 1999 – 2000 , 2005 – 2006³³⁴. Ello como obvia consecuencia de la participación en las OMP, en virtud de lo reglado por el apartado 1 del artículo 23 de la Carta.³³⁵ Esto ha colocado a nuestro país como el tercero en cantidad de mandatos como miembro no permanente del Consejo de

³³³ Ver http://www.mindef.gob.ar/mindef_mision_de_paz/index.html

³³⁴ El total de presencias argentinas, como miembro no permanente, es de nueve, pero cuatro fueron previas al período de análisis (1948 – 1949, 1959 – 1960, 1966 – 1967, 1971 – 1972) y uno con posterioridad (2013 – 2014). Ver <http://www.un.org/es/sc/members/elected.asp>

³³⁵ “... El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa...” Artículo 23, Carta de la ONU.

Seguridad, tan sólo por debajo de Brasil y de Japón,³³⁶ ambos países que aspiran a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad en una futura modificación de la composición del mismo.³³⁷ Un país como la Argentina, que ha pasado por la derrota militar en el Atlántico Sur (como hemos visto en el capítulo II) y a verse privado de cualquier atributo de relevancia que pueda permitirle influir en el contexto internacional (en parte resultado de los cambios del escenario internacional a partir de la caída del muro de Berlín y de los atentados del 11/9), no cuenta con muchas opciones para hacer oír su voz, y en ese sentido, la apuesta para ser parte de la “mesa chica” de las Naciones Unidas la ha encontrado ganadora en muchas ocasiones, representando a la región y permitiéndole reforzar (dentro de sus posibilidades) la multilateralidad que ha sido una de las premisas de nuestra política exterior desde el retorno de la democracia, tal cual lo hemos visto en la segunda parte de este trabajo de tesis.

Por otro lado, cabe mencionar que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz no son la función primordial de las Fuerzas Armadas, y se vinculan muy lateralmente con las mismas. La legislación interna aplicable establece, en su art. 20, que las “... Fuerzas Armadas son el instrumento militar de la defensa nacional...”³³⁸ la cual, a su vez, es definida como “... **la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo.** Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.”³³⁹ El Decreto Reglamentario define a la **agresión de origen externo** como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier forma que sea incompatible con la Carta de

³³⁶ Ambos con diez mandatos en el Consejo de Seguridad. Y por encima de la India y Alemania. Ver <http://www.un.org/es/sc/members/elected.asp>

³³⁷ Junto a Alemania e India componen el llamado G4, que agrupa a los más serios candidatos a ocupar una membresía permanente o semipermanente en dicho órgano.

³³⁸ Ley 23.554, art. 20.

³³⁹ Ley 23.554, art. 2.

Naciones Unidas.”³⁴⁰ A mayor abundamiento, se señala que “**la defensa nacional se concreta en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen**, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda,”³⁴¹ y la distingue claramente de las cuestiones de seguridad interior.³⁴²

En caso de que alguna duda quedare, el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional (Decreto 727/06) establece que “Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s...”³⁴³, lo cual queda reafirmado al establecer que “...la misión primaria fundamental del Instrumento Militar consiste en asegurar la defensa nacional ante situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro/s Estado/s.”³⁴⁴

Difícilmente, pueden vincularse las OMP con el empleo disuasivo o efectivo de las fuerzas armadas frente a agresiones de origen externo. Es decir, su cumplimiento (que tan eficiente y dinámicamente han materializado las FF.AA. desde el advenimiento de la Democracia) no es consistente con el objetivo de que “... las Fuerzas Armadas se encuentren doctrinaria, orgánica, funcional y materialmente estructuradas en base a su misión principal...”³⁴⁵, sino que responde a la realización de las “Misiones Subsidiarias”, donde se destacan las Operaciones multilaterales de las Naciones Unidas³⁴⁶. ¿Es incompatible el cumplimiento de las misiones subsidiarias con el cumplimiento de la misión principal? Entendemos que no, pero también es factible

³⁴⁰ Decreto 727/06, art. 1, 2ª parte.

³⁴¹ Ley 23.554, art. 3

³⁴² Ley 23.554, art. 4: “Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial.”

³⁴³ Decreto 727/06, art. 1.

³⁴⁴ Decreto 727/06, art. 23.

³⁴⁵ Libro Blanco de la Defensa. Argentina Bicentenario/2010, pág. 109.

³⁴⁶ Libro Blanco de la Defensa. Argentina Bicentenario/2010, pág. 109.

sostener que a las misiones subsidiarias se les ha sacado un alto rédito en materia de política exterior, a un relativo bajo costo, abandonando casi por completo la demanda de mantener a las FF.AA. capacitadas para el cumplimiento de su objetivo fundamental. Recordemos que la incertidumbre estratégica del escenario internacional demanda a los decisores la necesidad de considerar un futuro abierto a todas las hipótesis de conflicto, debiendo encontrarse el punto de equilibrio en el medio, definiendo un cuadro aproximado de riesgos, desafíos y amenazas, elaborando a partir de dicho cuadro, un pensamiento estratégico nacional así como los instrumentos que den respuesta a esta nueva situación. Las OMP no responden a este desafío de manera eficiente. Sin dudas han sido una herramienta más que pertinente con la política exterior que cada uno de los gobiernos, desde el 10 de diciembre de 1983 ha venido aplicando, pero no ha sido relevante en cuanto a la política de defensa en aquello que presenta autonomía frente a la política exterior. Deseable es que el futuro no encuentre a nuestro país sin preparación suficiente para los desafíos que pueda presentarnos dicho escenario internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aron, Raymond. *Paz y Guerra entre las naciones. Teoría y sociología*. Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- Bartolomé, Mariano. *La Seguridad Internacional post 11-S. Contenidos, debates y tendencias*. Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2006.
- Bartolomé, Mariano (Comp.). *Seguridad y Defensa en Tiempos del Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile*. Buenos Aires. Centro Naval, Instituto de Publicaciones Navales y Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, 2010.
- Bouthoul, Gastón. *Tratado de Polemología*. Ediciones Ejército. Madrid, 1984.
- Burton, John Wear. *Systems, States, Diplomacy and Rules*. Cambridge University Press, Cambridge, 1968.
- Cantori, Louis J. y Spiegel, Steven L. *The International Politics of Regions: a comparative Approach*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1970.
- Clausewitz, Carl. *De la guerra*. Mar Océano, Buenos Aires, 1960.
- Consani, Norberto (Comp.). *Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional*. IRI, La Plata, Argentina, 2010.
- Consigli, José Alejandro y Valladares, Gabriel. *Las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Una aproximación desde el Derecho Internacional*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires, 1997.
- Dallanegra Pedraza, Luis. *Relaciones Políticas Entre Estados Unidos y América Latina. ¿Predominio Monroista O Unidad Americana?* Disponible en http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA_Amla/tapausal.htm (último ingreso 30 de abril de 2014)
- Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. GEL. Buenos Aires, 1993.
- Fernández Sánchez, Pablo Antonio. *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Análisis jurídico de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la Paz*. Universidad de Huelva, Huelva, 1998.
- Fernández Sánchez, Pablo Antonio. *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. La presencia de la ONU en los conflictos internacionales e internacionalizados*, Universidad de Huelva, Huelva, 1998.

Fisas, Vinceç. *El Desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis: la reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los “cascos azules”*. Icaria, Zaragoza, 1994.

Gutiérrez Posse, Hortensia. *Moderno Derecho Internacional y Seguridad Colectiva*. Zavalía, Buenos Aires, 1995.

Hardt, Michael y Negri, Antonio. *Imperio*. Paidós, Avellaneda, 2002.

Hartmann, Frederick. *Las relaciones internacionales*. Centro Naval, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1989.

Jimenez de Arechaga, Eduardo. *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*. Oficina de Apuntes del Centro de Estudiantes de Derecho. Montevideo, 1957.

Kaplan, Robert. *El retorno de la antigüedad*. Ediciones B. Barcelona, 2002.

Kaplan, Robert. *Tropas imperiales*. Ediciones B. Barcelona, 2007.

Keohane, Robert. *Después de la Hegemonía. Cooperación y Discordia en la Política Económica Mundial*. Nuevohacer. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

Keohane, Robert y Nye, Joseph. *Poder e Interdependencia. La Política mundial en transición*. Nuevohacer. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988.

Krasner, Stephen. *Strutural Causes and Regime Consequences: Regimes*. Cornell University Press, Ithaca y Londres, 1985

Lanús, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle*. Política Exterior Argentina: 1945 – 1980. Emecé Editores, 1984

Lieber, Robert J. *Theory and World Politics*. Winthrop, Cambridge, 1972.

Ministerio de Defensa. *Libro Blanco de la Defensa. Argentina Bicentenario/2010*. Buenos Aires, 2010.

Ministerio de Defensa. *Soldados Argentinos por la Paz. La contribución del Ejército Argentino a la solución pacífica de los conflictos internacionales*. Ejército Argentino, Buenos Aires, 1998.

Ministerio de Defensa. *Cascos Azules Argentinos. Desde 1958 construyendo la paz...* Buenos Aires, 2005.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2004.

Morgenthau, Hans J. *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

Morse, Edward. *Modernization and the Transformation of International Relations*. The Free Press, Nueva York, 1976.

Nye, Joseph S. *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. GEL. Buenos Aires, 1992.

Pereira, Juan Carlos (Coord.). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Ariel Historia, Barcelona, 2003.

Remiro Brótons, Antonio (Comp.). *Derecho Internacional*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

Rodríguez Carrión, Alejandro, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, España, 1996

Rosenau, James. “A Pre-Theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence” en *International Studies Quarterly*, Vol. 28, N° 3, septiembre de 1984.

Rosenau, James. “Toward the study of National and International Linkages”, en *Linkage Politics: Essays in the Convergence of National and International System*, Free Press, New York, 1969.

Scott, Andrew M. *The Functioning of the International System*. Macmillan, Nueva York, 1967.

Salgado Brocal, Juan Carlos. *Democracia y paz. Ensayo sobre las causas de la guerra*. Cesim. Santiago de Chile, 2000.

Simonoff, Alejandro (Comp.). *Informe sobre la Política Exterior Argentina durante los gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde*. IRI, Serie Estudios e Investigaciones N° 29, La Plata, 2008.

Simonoff, Alejandro (Comp.). *La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo. Tomo I. Nacimiento, apogeo y final de la Política Exterior Argentina tradicional (1810 – 1946)*. IRI, La Plata, 2008.

Simonoff, Alejandro (Comp.) *La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*. La Plata, EDULP, 2010.

United Nations, *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peace Keeping*, United Nations, 1996.

Várnagy, Tomas (Comp.) *Operaciones de Paz de Naciones Unidas*, Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional, 2011

Wallerstein, Immanuel. *Un mundo incierto*. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2005.

Zawels, Estanislao. *Hacia un Sistema de Seguridad Colectivo para el Siglo XXI. El Consejo de Seguridad de la ONU en la década del 90*. Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2000.

Páginas de internet

Diario Clarín

www.clarin.com.ar

Instituto de Relaciones Internacionales

www.iri.edu.ar

Ministerio de Defensa de la República Argentina

www.mindef.gov.ar

Organización de Naciones Unidas

www.un.org

Política Internacional, Luis Dallanegra

www.luisdallanegra.bravehost.com

Stockholm International Peace Research Instituto

www.sipri.org

The Clausewitz Home Page

<http://www.clausewitz.com/readings/OnWar1873/BK6ch01.html>

ÍNDICE

PARTE I

Introducción:	pág. 4
Capítulo I – El Contexto Global:	pág. 12
Capítulo II - El Contexto Regional:	pág. 25
Capítulo III - Sobre de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales:	pág. 39
Capítulo IV - Las Operaciones de Paz:	pág. 59

PARTE II

Capítulo V - La Participación argentina en las Operaciones de Paz:	pág. 95
Capítulo VI - Período de la Presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín (1983 – 1989):	pág. 102
Capítulo VII - Período de las Presidencias de Carlos Saúl Menem (1989 – 1999):	pág. 111
Capítulo VIII - Período de la Presidencia de Fernando De la Rúa (1999-2001):	pág. 157
Capítulo IX - Período de la Presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003):	pág. 162
Capítulo X - Período de las Presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003 – 2011):	pág. 166
Conclusiones:	pág. 180
Bibliografía:	pág. 199